Die rechtliche Stellung des Deutschen Reiches unter den Staatenverbindungen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Otto von Friedrich-Schroeter

Referendar in Groß-Strehlitz.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1908.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. **Brie.**
Korreferent: Professor Dr. **Dahn.**

Meiner Mutter!

Inhaltsverzeichnis.

Literaturverzeichnis.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Berlin 1901.
Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs. 2. Aufl. Berlin 1902.
Bake, Beschowingen over den staatenbond en den bondstaat. Amsterdam 1881.
Bornhak, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1896.
Brie, Der Bundesstaat I. Leipzig 1874.
Brie, Theorie der Staatenverbindungen. In der Festschrift zum Jubiläum der Universität Heidelberg. Breslau 1886.
Brie, Zur Lehre von den Staatenverbindungen. In Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht. 1884.
Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4. 1889.
Fleiner, Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaats im Jahre 1848. Rede, Basel 1898.
Gareis, Allgemeines Staatsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 1 1. Halbband. Freiburg i. B. 1887.
v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.
Gierke, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft. In Schmollers Jahrb. für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft 7. Jahrg. Leipzig 1883.
Gierke, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. 2. Aufl. 1902
Hänel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.
Hänel, Zur Kritik der Begriffsbestimmung des Bundesstaats. In Hirths Annalen. 1877.
Hänel, Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.
Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.
Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg i. B. 1892.
Jellinek, Über Staatsfragmente. In der Festgabe der Heidelberger Juristischen Fakultät zur Feier des 70. Geburtstages seiner Königl. Hoheit des Großherzogs Friedrich von Baden. Heidelberg 1896.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 1 und 3. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.
Lasson, Prinzip und Zukunft des Völkerrechts. 1871.
Le Fur-Posener, Bundesstaat und Staatenbund. Bd. 1. Breslau 1902.
Liebe, Staatsrechtliche Studien I. Leipzig 1880.

Liebe, Staatsrechtliche Streitfragen. In der Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften. Tübingen 1882.

Mayer, O., Republikanischer und monarchischer Bundesstaat. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 18. 1903.

Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2. Aufl. Freiburg i. B. und Tübingen 1884.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Bearbeitet von Gerhard Anschütz. Leipzig 1905.

v. Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften. 2. Aufl. Tübingen 1872.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Rechtliche und politische Erörterungen. Tübingen 1873.

Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Berlin 1889.

Rehm, Allgemeine Staatslehre. Freiburg 1899.

Rosenberg, Über den begrifflichen Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 14. 1899.

Rosenberg, Staat, Souveränität und Bundesstaat. In den Annalen des Deutschen Reichs Nr. 4 und 5. 1905.

Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. In den Annalen des Deutschen Reichs. 1883.

Rümelin, Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reichs und dessen organisatorische Gestaltung. In der Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften Bd. 39 Jahrg. 1883.

Rümelin, Die Scheidung der Funktionen im Staatsleben und der Bundesstaat. In der Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften. Tübingen 1884.

Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union. Leipzig 1880.

Schollenberger, Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Berlin 1905.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1881.

v. Seydel, Der Bundesstaatsbegriff. Aus der Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften. 1872. Abgedruckt in seinen staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen. Freiburg i. B. und Leipzig 1893.

v. Seydel, Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffs. In Hirths Annalen. 1876.

v. Seydel, Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrechte. In Hirths Annalen 1883.

v. Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Freiburg i. B. u. Leipzig 1893.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg i. B. und Leipzig 1897.

v. Seydel in den Annalen des Deutschen Reichs S. 322 ff. 1898. S. 177 1900.

v. Stengel, Staatenbund und Bundesstaat. In Schmollers Jahrbüchern für Gesetzgebung usw. Leipzig 1898.

v. Treitschke, Preußische Jahrbücher. Bd. 30.

v. Treitschke, Politik. Bd. 1 und 2. Leipzig 1900.

Waitz, Das Wesen des Bundesstaats. In Grundzüge der Politik. Kiel 1862. Abgedruckt aus der Allgemeinen Kieler Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur. Jahrg. 1853 S. 494 ff.

Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat. Leipzig 1892.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 1. 2. Aufl. Berlin 1895.
Zorn, Streitfragen des deutschen Staatsrechts. In der Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften. Tübingen 1881.
Zorn, Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat. In Hirths Annalen. 1884.

Die übrigen Abkürzungen entsprechen den „Vorschlägen des Deutschen Juristentags für die Art der Anführung von Rechtsquellen, Entscheidungen und wissenschaftlichen Werken" (Berlin 1905. Guttentagsche Verlagbuchhandlung).

A.

§ 1.

Seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts beschäftigt sich die Wissenschaft mehr und mehr mit den verschiedenen Formen der Staatenverbindungen. Das ist eine ganz natürliche Erscheinung, wenn man bedenkt, daß der Einheitsstaat, bis dahin der typische, als dessen Entartungen andere Bildungen angesehen wurden, immer seltener wird. Zusammengesetzte Staaten, Staatensysteme, Realunionen, Personalunionen, Bundesstaaten, Staatenbünde, Staaten mit Vasallen- oder Schutzstaaten, Staaten mit Provinzen oder Kolonien, denen weitgehende Rechte der Selbstverwaltung gegeben sind, alle diese Arten von Staatenverbindungen im weiteren Sinne sind heute in allen Teilen der zivilisierten Welt häufiger als Einheitsstaaten. Eins der jüngsten Glieder in der Reihe der Staatenverbindungen, unter den jüngsten das wichtigste, ist das Deutsche Reich. Man hat nach der Gründung des Reiches lange darüber gestritten, welche Stellung es unter den Staatenverbindungen einnimmt. Es handelte sich bei diesem Streit darum, ob die Reichsverfassung der staatenbündischen Verfassung des Deutschen Bundes oder der bundesstaatlichen Verfassung der Nordamerikanischen Union näher steht. Für jede dieser Ansichten gibt es Vertreter; ja einzelne sagen sogar, daß das neue Deutsche Reich gar keine Staatenverbindung, sondern ein Einheitsstaat ist. In meiner Arbeit wird es wesentlich darauf ankommen, die Richtigkeit dieser Ansichten zu untersuchen.

Die Lehre vom Bundesstaat und vom Staatenbund haben die Staatsrechtslehrer und Staatsmänner des letzten Jahrhunderts und der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts schon eingehend erörtert. Erfuhren doch drei große staatliche Gemeinwesen an sich selbst in dieser Zeit den Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat. Von diesen drei Staaten werden heute zwei zu den Großmächten gerechnet, und in einem von diesen, in der Nordamerikanischen Union, hat der Streit um Staatenbund oder Bundesstaat, um Souveränität der Gliedstaaten oder des Bundes zu dem

blutigsten Bürgerkrieg geführt, den wir seit der französischen Revolution gesehen haben.[1]) Einen neuen Anstoß erhielten diese Forschungen durch den Vorgang der Gründung des Deutschen Reiches. Bevor wir uns aber über die Stellung des Deutschen Reiches unter den Staatenverbindungen Klarheit verschaffen können, müssen wir der Frage über das Wesen von Bundesstaat und Staatenbund nähertreten.

B.

I. Die Theorien über den Unterschied von Bundesstaat und Staatenbund.

§ 2.

Trotz der großen Wichtigkeit dieser Frage und trotzdem gerade über Bundesstaat und Staatenbund von den hervorragendsten Staatsrechtslehrern so viel geschrieben ist, wie vielleicht über keine andere Materie des Staatsrechts, ist die Frage des Wesens des Bundesstaates und des Staatenbundes doch von ihrer Lösung noch weit entfernt. Dies liegt vor allem an der Mannigfaltigkeit der Typen für diese beiden Staatsformen. Staatsmänner verschiedener Nationalität haben für europäische und außereuropäische Länder je nach Kulturstufe des Volkes, für das sie bestimmt waren, Verfassungen geschaffen. Die natürliche Folge davon sind die großen Unterschiede, die zwischen den einzelnen Verfassungen bestehen.

Und doch kann man unter diesen mannigfaltigen Bünden eine festere Form, den Bundesstaat, und eine weniger geschlossene Form, den Staatenbund, erkennen, aber es ist noch nicht gelungen, Einigkeit darüber zu erlangen, worin der Unterschied von Bundesstaat und Staatenbund zu finden ist. Bei der geringen Zahl und großen Mannigfaltigkeit der Beispiele kann man zur Feststellung des Begriffs des Bundesstaats und des Staatenbundes nicht auf deduktivem Wege vorgehen.[2]) Man muß vielmehr induktiv einen Begriff zu finden suchen und dessen Richtigkeit an den vorhandenen Beispielen prüfen. Man muß aus den von der Wissenschaft aufgestellten Theorien das Richtige zu finden suchen und ihre Resultate mit den vorhandenen Verfassungen vergleichen. Man darf nicht, wie die empirische Schule

[1]) Jellinek, Staatenverbindungen S. 194.
[2]) Jellinek, Staatenverbindungen S. 14.

es will, durch Gegenüberstellen einer Unzahl von einzelnen Bestimmungen wirklich vorhandener Verfassungen Unterscheidungsmerkmale der zwei Arten von Bundesverfassungen aufstellen.

Denn viele der dabei verwendeten Verfassungen, wie die der südamerikanischen Staaten, sind nur Nachbildungen einer älteren — in diesem Falle der nordamerikanischen Verfassung — oder von manchen Verfassungen, wie der kanadischen und der australischen, steht es überhaupt nicht fest, welchen Charakter sie tragen.

Eine Untersuchung der Theorien ist noch verhältnismäßig einfach beim Staatenbund; denn sein Begriff ist länger bekannt, es gibt mehr Beispiele dafür, er ist nicht so kompliziert wie der Bundesstaat, daher herrscht unter den Theorien größere Einigkeit. Der Bundesstaat ist die verbesserte Fortentwicklung des Staatenbundes. Die meisten Staatenverbindungen sind nicht auf dem Standpunkt des Staatenbundes stehengeblieben, sondern haben sich zum Bundesstaat weiterentwickelt.

Der Begriff des Staatenbundes steht in der Wissenschaft ziemlich fest, so daß wir von ihm ausgehend seine Fortentwicklung zu einem festen Gemeinwesen verfolgen können, bis wir die Grenze des Bundesstaates gefunden haben.

Ein Staatenbund ist die Vereinigung mehrerer Staaten zur gemeinsamen Erfüllung wesentlicher Aufgaben des Staatslebens.[1]) Diese Verbindung trägt völkerrechtlichen Charakter, sie beruht auf Vertrag. Ihre Glieder sind souverän.[2]) Letzteres wird in den Verfassungen der meisten Staatenbünde noch besonders ausgesprochen, z. B. beginnt Art. 1 der Bundesakte vom 8. 6. 1815: Die souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands . . . vereinigen sich zu einem beständigen Bund, welcher der Deutsche Bund heißen soll.[3]) Ferner ist allgemein anerkannt, daß der Bund selbst nicht souverän ist, trotzdem er Herrschaftsrechte und eigene Organe hat. Diese Herrschaftsrechte stehen ihm aber nur auf Grund des völkerrechtlichen Vertrages der konstituierenden Einzelstaaten zu und begründen noch keine Souveränität des Bundes. Sogar daß der Wille des Bundes sich nach dem Majoritätsprinzip bildet, bedingt noch keine Unterordnung der Gliedstaaten, da sie ja das Majoritätsprinzip aus Zweckmäßigkeits-

[1]) Waitz, Grundzüge S. 155.

[2]) Meyer, Deutsches Staatsr. S. 30 nimmt das Gegenteil an, steht aber vereinzelt da.

[3]) vgl. dazu Jellinek a. a. O. S. 174.

gründen[1]) selbst durch eigenen, vertraglichen Willen angenommen haben, und da dieses Majoritätsprinzip für die überstimmten Staaten nur so lange gilt, „als es ihnen nicht verletzend oder dem Vertrag mit seinen Zwecken widersprechend scheint".[2])

Streit besteht nur darüber, ob der Staatenbund eine juristische Person ist oder nicht. Letzterer Ansicht sind vor allem Laband,[3]) Mohl,[4]) Rosin,[5]) Gerber,[6]) Jellinek[7]) und Zorn.[8]) Laband nennt den Staatenbund ein Rechtsverhältnis unter Staaten. Anderer Ansicht sind Hänel,[9]) G. Meyer,[10]) Brie,[11]) ferner Gareis, Stengel, Le Fur. Sie stützen sich auf die dem Bunde zustehenden Herrschaftsrechte, auf seine Organisation, das Majoritätsprinzip und die Unmöglichkeit des Austritts für die Glieder.[12]) Dem ist entgegenzuhalten, daß das bei sozietätsartigen Gebilden auch vorkommt und daß viele von den Eigenschaften des Bundes nur auf dem Papier stehen, insbesondere die Beständigkeit, von der im Art. 1 der deutschen Bundesakte die Rede ist, auf die Preußen bei Beginn des Krieges im Jahre 1866 aber keine Rücksicht nahm. Vor allem käme man aber, wenn man Hänel folgte, zu der Annahme einer zwischen Bund und Gliedstaaten geteilten Souveränität, was, wie unten erörtert werden wird, einer Negierung der Souveränität gleichstände.

Tatsächlich wird auch eine Mittelansicht vertreten durch Schulze,[13]) Bake[14]) und Gierke,[15]) die dem Bund eine völkerrechtliche Subjektivität zuspricht. Sie begründen diese Ansicht mit dem Kriegs-, Vertrags- und Gesandtschaftsrecht, das dem Staatenbund meist zusteht. Es ist aber gar nicht einzusehen, warum ein sozietätartiges Gebilde

---

[1]) Seydel in Hirths Annalen 1876 S. 64.
[2]) Jellinek a. a. O. S. 176.
[3]) Laband, Staatsr. Bd. 1 S. 53.
[4]) Mohl, Reichsstaatsr. S. 28.
[5]) Rosin in Hirths Annalen 1883 S. 27.
[6]) Gerber, Grundzüge § 8 Note 3.
[7]) Jellinek a. a. O. S. 178.
[8]) Zorn, Staatsr. I S. 70.
[9]) Hänel, Studien I S. 42 und in Hirths Annalen 1887 S. 82.
[10]) Meyer, Staatsr. S. 29.
[11]) Brie in Grünhuts Zeitschr. XI S. 127.
[12]) Laband a. a. O. S. 52.
[13]) Schulze, Deutsches Staatsr. I S. 42.
[14]) Bake, Beschowingen S. 47.
[15]) Gierke in Schmollers Jahrb. VII S. 1157.

diese Rechte nicht haben kann. Man käme dann auch dazu, als Gegensatz die staatsrechtliche Persönlichkeit dem Staatenbund zu versagen. Die Folge davon wäre wieder die Lehre von einer geteilten Persönlichkeit, was wohl nicht ganz logisch ist. Man kann auch nicht ohne weiteres den zivilistischen Begriff der juristischen Persönlichkeit auf das Gebiet des Staatsrechts ausdehnen. Im Zivilrecht ist das Gesetz die Autorität, welche den Vereinen oder Stiftungen die juristische Persönlichkeit verleiht oder nicht. Im Gebiete des Staatsrechtes gibt es eine solche Autorität nicht.[1]) Für die Staaten fehlt völlig die Instanz, welche das Maß an Befugnissen feststellen könnte, das dazu gehört, um dem Staat das Recht juristischer Persönlichkeit zu verleihen. Im übrigen hat die Frage, ob der Staatenbund Rechtssubjektivität besitzt oder nicht, mit der Aufgabe, den Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat zu bestimmen, direkt nichts zu tun. Für diese Frage war es nur wesentlich, festgestellt zu haben, daß die Einzelstaaten im Staatenbund souverän bleiben, was alle, ausgenommen G. Meyer,[2]) zugestehen. Meyer behauptet, die Gliedstaaten im Staatenbund wären nicht souverän, da ihre Souveränität durch Beschränkung in ihren äußeren Beziehungen beeinträchtigt sei. Die logische Folge davon wäre, daß im Staatenbund überhaupt keine souveräne Staatsgewalt vorhanden ist; denn dem Bunde selbst gibt Meyer nur Rechtssubjektivität, nicht Souveränität.[3])

§ 3.

Ehe wir zur Betrachtung des Bundesstaats übergehen, müssen wir die Entwicklung der Lehre von der Souveränität untersuchen. Wir werden dabei sehen, daß diese bei Feststellung des Unterschiedes von Bundesstaat und Staatenbund von der allergrößten Wichtigkeit ist. Die Annahme, daß das Vorhandensein einer höchsten Gewalt das einzige Unterscheidungsmerkmal des Staates von anderen gleichartigen Verbänden, daß also suprema potestas ein Essentiale des Staatsbegriffs sei, führt zurück auf die Lehre der italienischen Juristen des späteren Mittelalters — insbesondere des Bartolus. Nach

---

[1]) Mayer im Arch. f. öffentl. Recht Bd. 18 S. 348.

[2]) Meyer a. a. O. S. 42.

[3]) a. a. O. S. 30.

diesem gab es universitates superiorem recognoscentes und universitates superiorem non recognoscentes.[1]) Nur letztere waren Staaten und souverän. Schon Hugo Grotius[2]) und Samuel Pufendorf,[3]) die die Souveränität nur am Einheitsstaat kannten, hatten ausgesprochen, daß sie unteilbar sei. Der erste, der den Begriff der Souveränität juristisch behandelte, war Bodin in den „Six livres de la république“. In diesem Werk definiert er den Staat als „un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce que leur est commun avec puissance souveraine“.[4]) Seit dieser Definition Bodins „ist der Begriff der Souveränität zum Grund- und Eckstein der juristischen Erkenntnis des Staates sowohl in Beziehung auf sein Territorium und seine Untertanen als auch in seinen Verhältnissen zu anderen Mächten erhoben worden“.[5]) Bodins Definition der souveränen Staatsgewalt als „puissance absolue et perpetuelle d'une république“ entspricht dem zu seiner Zeit in allen Staaten herrschenden absoluten Regime. Eine Folge dieser Idee ist auch die von Leibniz und anderen aufgestellte Theorie, daß Souveränität die Summe aller einzelnen Hoheitsrechte darstellt, und daß sie verloren gehe durch freiwillige Aufgabe auch nur eines der Rechte. Auch diese Theorie entspringt dem Absolutismus. Heute ist allgemein anerkannt, daß Übertragung von Hoheitsrechten der Ausübung nach möglich ist, daß dem Übertragenden die Souveränität dadurch nicht verloren geht, daß der, dem übertragen wird, dadurch nicht die Souveränität erlangt. Dies festzuhalten, ist bei der Lehre vom Bundesstaat von großer Wichtigkeit.

Die Lehre von der Souveränität nahm einen anderen Weg, als im Jahre 1787 aus dem Staatenbund der Konföderation der Vereinigten Staaten von Nordamerika die Nordamerikanische Union entstand. Es war damit ein Staatswesen entstanden, in dem unzweifelhaft der Gesamtheit wie den einzelnen Gliedern Herrschaftsrechte zustanden. Da zur Abänderung der Unionsverfassung Organe der Einzelstaaten und des Bundes mitwirken, den Einzelstaaten ihre Herrschaftsrechte also nicht durch den einseitigen Willen eines über-

---

[1]) Gierke, Genossenschaftsrecht III S. 638 und Althusius S. 229 II c. 5 § 11.

[2]) de iure belli.

[3]) de iure naturae et gentium lib. VII c 4 Note 1.

[4]) Bodin, Six livres I, 1.

[5]) Jellinek a. a. O. S. 16.

geordneten Gebildes entzogen werden konnten, fand man, daß Bund und Gliedstaaten gleichzeitig Souveränität hätten. Man kam zur Lehre von der Teilung der Souveränität. Diese Lehre wurde nach Deutschland vermittelt durch Tocquevilles Histoire de la démocratie en Amérique. In Deutschland wurde die Lehre insbesondere durch Waitz in der Allgem. (Kieler) Monatsschrift,[1]) später nochmals in seinem Werk „Grundzüge der Politik" aufgenommen.

Unter Souveränität versteht er die Unabhängigkeit von jeder höheren Gewalt, der wahre Staat müsse diese haben.[2]) Da in den ihm bekannten Bundesstaaten eine reinliche Scheidung der Kompetenzen von Gesamtstaat und Gliedstaaten stattgefunden hat und beide von ihm als Staaten bezeichnet werden, kommt er zu dem Schluß, daß beide souverän sind. Nur da ist ein Bundesstaat vorhanden, wo die Souveränität dem Gesamtstaat und dem Einzelstaat, jedem innerhalb seiner Sphäre, zusteht.[3]) Diese Lehre erfreute sich allgemeiner Anerkennung und hatte sogar ihren großen Nutzen, da sie unzweifelhaft das Zustandekommen eines deutschen Einheitsstaates dadurch erleichterte, daß sie den deutschen Fürsten die Meinung ließ, daß sie auch nach Gründung des Reichs noch souveräne Herren bleiben würden.

Als man aber das Wesen der Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches erkannt hatte, mußte man doch die von Waitz und Tocqueville aufgestellten Lehren von der Teilbarkeit der Souveränität eingehend prüfen. Den Anstoß dazu gab Seydel.[4]) Er versteht unter Staatsgewalt den höchsten und einheitlichen Willen[5]) und weist nach, daß die Staatsgewalt einig und unteilbar ist. „Zwei höchste Willen heben einander auf, verneinen sich gegenseitig, sind darum begrifflich unmöglich." Es ist unmöglich, die staatlichen Aufgaben und die Kompetenz der Gesamtheit und der Einzelstaaten so zu teilen, daß jede Staatsgewalt ihr ganz bestimmtes Gebiet hat, in dem sie, ohne auf eine andere, ihr gleichstehende Gewalt Rücksicht nehmen zu müssen, wirken kann. Das Wirken der beiden Gewalten wird nie so parallel laufen, daß sie sich nicht nacheinander zu richten brauchen. Wenn zwei Gewalten

---

[1]) Jahrg. 1853 S. 494—530.

[2]) a. a. O. S. 18.

[3]) Waitz a. a. O. S. 166.

[4]) Seydel in der Tübinger Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft Bd. 28 S. 185 ff.

[5]) a. a. O. S. 190.

über dasselbe Land und dasselbe Volk herrschen, muß eine die höhere, eine die untergeordnete sein. Wenn dieses nicht der Fall ist, würde doch sofort die Frage entstehen, wessen Wille bei Kompetenzstreitigkeiten der entscheidende ist, der der Einzelstaaten oder der der Gesamtheit, und ferner die Frage, ob die Einzelstaaten sich nach den von der Zentralgewalt aufgestellten Normen zu richten haben oder umgekehrt. Darum sagt Laband[1]) mit Recht, daß die Annahme einer geteilten Souveränität eine contradictio in adjecto ist. Diese Lehre Seydels wurde fast allgemein angenommen. Souveränität wird auch dementsprechend von den einzelnen Schriftstellern definiert als: höchste, oberste Gewalt,[2]) als die Möglichkeit, alle Hoheitsrechte zu besitzen,[3]) als Fähigkeit des herrschenden Gemeinwesens, als sein Interesse zu bezeichnen und zum Rechtsgut zu erheben, welches Interesse es will,[4]) als ausschließliche Bestimmbarkeit durch eigenen Willen,[5]) als Rechtsmacht des Staates über seine Kompetenz, der obersten Bedingung seiner Selbstgenugsamkeit,[6]) als die Einheit der staatlichen Hoheitsrechte.[7]) Am vollsten hat Stahl[8]) den Begriff der Souveränität gefaßt als die „erste ursächliche und oberste Gewalt, die alle Organe und Verrichtungen bedingt und umschließt. Sie ist der Herrscherwille, der im ganzen Bereich des Staates gegenwärtig und wirksam ist, seine innerste Persönlichkeit". Alle diese Schriftsteller sind darin einig, daß die Souveränität nur einer Gewalt im Staate zustehen kann, aber als Kriterium für das Vorhandensein der Souveränität sehen sie ganz verschiedene Erscheinungen an.

Die Bezeichnung der Souveränität als höchste Gewalt, summa potestas, kann uns über den Inhalt der Souveränität keinen Aufschluß geben. Diese Worte bezeichnen nur ein Verhältnis der Über- oder Unterordnung, geben uns aber kein Merkmal der Souveränität. Rosin[9]) sagt, „daß nicht souverän jede Persönlichkeit ist, welche durch einen fremden Willen aus dessen eigener Macht ... bestimmt

---

[1]) a. a. O. S. 57.
[2]) Laband a. a. O. S. 67.
[3]) Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 201.
[4]) Gareis, Allgem. Staatsr. S. 29.
[5]) Rosin, Annalen S. 269.
[6]) Hänel, Studien S. 142.
[7]) Zorn, Staatsr. I, 46.
[8]) Philosophie des Rechts Bd. 2 S. 190.
[9]) In Hirths Annalen 1883 S. 269 ff.

werden kann". Dieser Satz ist zweifellos richtig. Rosin begeht aber den Fehler, durch argumentum e contrario weiter zu folgern, daß ausschließliche Bestimmbarkeit durch eigenen Willen das einzige Merkmal der Souveränität ist. Ihm schließt sich Jellinek unter einer kleinen redaktionellen Änderung an.[1]) Die Unabhängigkeit von einem fremden Willen ist ein Erfordernis, aber nicht das ausschließliche Merkmal für Souveränität. Rosin sagt weiter,[2]) daß Kompetenz-Kompetenz nicht ein essentiale der Souveränität sei, und setzt sich damit in Gegensatz zu Hänel,[3]) Laband,[4]) Zorn,[5]) Bake,[6]) Liebe, die die Kompetenz-Kompetenz als einziges Merkmal der Souveränität ansehen. Meiner Ansicht nach sind beide Parteien zu extrem. Wenn Hänel sagt, daß in der Rechtsmacht des Staates über seine Kompetenz die oberste Bedingung seiner Selbstgenugsamkeit, der Kernpunkt seiner Souveränität liegt, so käme man dazu, daß z. B. im Deutschen Reich nur das Reich und Preußen souverän sind, die anderen Gliedstaaten nicht. Denn Art. 78 Abs. 1 der RV. bestimmt: Veränderungen der Verfassungen erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben. Da Preußen 17 Stimmen im Bundesrat hat, kann es selbständig jede Verfassungsänderung verhindern. Man kann dieses Recht Preußens aber nicht als Anomalie bezeichnen, die ihm die Souveränität auf diesem Gebiet gibt, wie Brie[7]) sagt, sondern mit Arndt[8]) nehme ich an, daß dieser Mangel in der Kompetenz-Kompetenz des Reiches diesem die Souveränität nicht raubt, daß Preußen darum noch kein souveräner Staat ist.

Wenn aber Rosin behauptet, ein Bundesstaat könne auch ohne Kompetenz-Kompetenz souverän sein, so ist ihm entgegenzuhalten, daß die Möglichkeit, die Verfassung zu ändern, doch in irgend jemandes Hand gegeben sein muß, denn ein Staat ist eine auf die Dauer berechnete Einrichtung. Da keine menschliche Klugheit die Entwicklung, die das Staatswesen nehmen wird, und seine künftigen

---

[1]) a. a. O. S. 34.
[2]) a. a. O. S. 271.
[3]) Studien I, 149.
[4]) a. a. O. S. 58.
[5]) Annalen 1884 S. 458.
[6]) Beschowingen S. 156.
[7]) Theorie S. 106 u. 112.
[8]) Arndt, Staatsr. S. 40.

Bedürfnisse schon bei Aufstellung der Verfassung ahnen kann, muß die Möglichkeit, die Verfassung zu ändern, offen bleiben. Wenn der Gesamtstaat nun dieses Recht nicht hat, dann darf es doch auf keinen Fall ein Recht der Gliedstaaten sein, denn diese könnten dann leicht ihren partikularistischen Neigungen nachgehen und die Souveränität des Gesamtstaates stören. Rosin[1]) meint, daß beim Fehlen der Kompetenz-Kompetenz im Bundesstaat nicht „der Wille der Konstituenten fortdauernd seine Herrschaft über die neuentstandene Persönlichkeit äußert, sondern daß die Gesamtpersönlichkeit selbst von vornherein in dieser Beschränkung ins Leben getreten ist". Dem ist recht zu geben, wenn, wie oben erwähnt, die Kompetenz-Kompetenz nicht den Einzelstaaten zusteht. Dann wäre allerdings die Souveränität des Gesamtstaates illusorisch gemacht. Einen Ausweg zeigen uns die Verfassungen von Mexiko, der Nordamerikanischen Union und der Schweiz, zweifellos bundesstaatliche Verfassungen. Bei ihnen wirken die gesetzgebenden Gewalten des Gesamtstaats und der Gliedstaaten zusammen zur Veränderung der Verfassung. In Mexiko[2]) ist diese an eine Zweidrittelmehrheit in den Kammern und Genehmigung der Mehrheit der Einzelstaaten geknüpft. In der Union[3]) muß der Kongreß auf eigene Initiative oder Beschluß von zwei Dritteln der Einzelstaaten eine Verfassungskonvention, bestehend aus Delegierten der Einzelstaaten, berufen. In Nordamerika haben also die Einzelstaaten eine weitgehende Befugnis bei Verfassungsänderungen, aber Einstimmigkeit ist nicht erforderlich; andererseits kann die Initiative bei Verfassungsänderungen vom Kongreß ausgehen, und das ist auch bei allen bisher vorgekommenen Änderungen der Fall gewesen. In der Schweiz[4]) kann die Verfassung durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß der Schweizer Bürger und der Kantone partial revidiert werden. In diesen drei Gemeinwesen ruht also die Kompetenz-Kompetenz bei Bund und Einzelstaaten gemeinsam, und trotzdem wird allgemein der Bund als souverän angesehen. Ferner erscheint es mir nicht unbedenklich, wenn Laband[5]) sagt, die Beantwortung der Frage über die Kompetenz-Kompetenz enthält zugleich die Ent-

---

[1]) a. a. O. S. 272.

[2]) Art. 127 der Mex. Verf.

[3]) Unionsverf. Kap. V.

[4]) Schweiz. Bundesverf. Art. 121.

[5]) a. a. O. S. 59.

scheidung, wer souverän ist. Da wir gesehen haben, daß Verfassungsänderungen auf Vereinbarung zweier verschiedener Kräfte beruhen können, kommen wir auf diesem Wege wieder zu der Lehre von der geteilten Souveränität. Ferner ist es nicht genügend, den Tatbestand einer so großen Machtvollkommenheit wie der Souveränität nur auf die Kompetenz-Kompetenz zu stützen. Da könnte der Art. 2 der Verfassung des Deutschen Reiches, welcher die Gesetzgebung im Reiche der Reichsgewalt zuspricht und Reichsrecht über Landesrecht stellt, viel eher angeführt werden. Daß diese Rechte aus Art. 2 der RV. ebenso wie die Rechte des Art. 4 nur ein Ausfluß der Kompetenz-Kompetenz sein sollen,[1]) ist nicht recht einzusehen. Sie gehören mit Aufstellung der Verfassung und seit rechtskräftigem Bestehen des Reiches zu seiner Kompetenz. Sie sind nicht im Wege der Ve fassungsänderung zur Kompetenz des Reiches geworden.

In neuerer Zeit ist wieder, und zwar von Meyer[2]), versucht worden, der Souveränität eine Einteilung in völkerrechtliche und staatsrechtliche Souveränität zu geben. Er folgt darin älteren Schriftstellern wie Klüber, Heffter u. a. und fügt hinzu, daß die äußere, völkerrechtliche Seite der Souveränität sich in Unabhängigkeit des Staates von der Herrschaft anderer Gemeinwesen äußert, die innere, staatsrechtliche Seite in der Überordnung über alle auf seinem Gebiet befindlichen Korporationen. Daß eine Einteilung der Souveränität in eine völkerrechtliche und eine staatsrechtliche Seite ihrer Eigenschaft als höchster Staatsgewalt und dem Grundsatz ihrer Unteilbarkeit widerspricht, ist klar. Aber Meyer hat mit seinen Bezeichnungen Unter- und Überordnung zwei Merkmale für die Souveränität oder vielmehr für die ihr innewohnenden Herrschaftsrechte bezeichnet, die bei Feststellung des Begriffs von Nutzen sind. Auf das eine Merkmal, die Unabhängigkeit, hat Rosin[3]) schon hingewiesen, als er Souveränität als ausschließliche Bestimmbarkeit durch eigenen Willen definiert und an anderer Stelle[4]) Bestimmbarkeit durch fremden Willen als ein die Souveränität ausschließendes Merkmal bezeichnet. Man darf unter Abhängigkeit eben nicht eine nur durch völkerrechtlichen Vertrag eingegangene Verpflichtung verstehen, sonst kommt man zu der von Leibniz ver-

[1]) Zorn in Hirths Annalen 84 S. 466.
[2]) Meyer, Staatsr. S. 16.
[3]) a. a. O. S. 270.
[4]) a. a. O. S. 269.

tretenen Ansicht, daß Souveränität die Summe einzelner Hoheitsrechte darstellt. Einen Staat, der nicht irgendwie in seinen Willensäußerungen beschränkt wäre, gibt es nicht. Darum ist auch Egypten oder Bulgarien kein souveräner Staat, obgleich beide Rechte eines souveränen Staates ausüben, denn formell ist der Sultan noch ihr Suzerän. Das andere Merkmal, die Überordnung, bedeutet, daß alle Menschen unter der Staatsgewalt stehen, und daß keine Korporation dem Staate nebengeordnet ist. Ferner muß der Staat eine Möglichkeit haben, seine Überordnung seinen Untertanen fühlbar zu machen. Das ist dasselbe, worauf die amerikanischen Staatsrechtslehrer wie John Marshall bei der Staatsgewalt der Union so viel Wert legen, das „to act on individuals directly“, worin sie den Vorzug der Union vor der Konföderation sehen.

Doch diese Lehre von der Überordnung hat wieder ein Extrem in dieser Richtung hervorgerufen. Gerber[1]) sagt: die Souveränität ist kein Begriff, der bloß auf der Basis des Rechts beruht, er setzt zugleich, um zur vollen Wahrheit zu werden, eine entsprechende Macht voraus. Gerber verkennt dabei das Wesen der Souveränität als juristischen Begriff. Wenn ein Staat souverän ist und das anerkannt ist, ist es juristisch gleichgültig, ob er diese Macht verwirklichen kann oder nicht. Es ist höchstens eine Frage politischen Interesses.[2]) In Wirklichkeit liegt auch die Durchführung der Gesetze, die ein souveräner Bundesstaat erläßt, nach den meisten Verfassungen in der Hand der Einzelstaaten. Nur insofern muß der Bund unbedingt befugt sein, auf die einzelnen Untertanen direkt einzuwirken, daß die von ihm erlassenen Gesetze mit Publikation durch den Bund für und gegen jeden einzelnen Bürger wirken, ohne daß erst, wie im Deutschen Bund, eine Publikation durch die Einzelstaaten nötig wäre, denn dieses Recht kommt in vielen Fällen einem Vetorecht gleich.

So können wir kurz zusammenfassend Souveränität als den Inbegriff aller staatlichen Hoheitsrechte bezeichnen, die sich zeigen in der Unabhängigkeit von dem Willen anderer und der Überordnung über den Willen der im Gebiet des Staates befindlichen Personen und Korporationen.

Die Unabhängigkeit bedeutet die rechtliche Unmöglichkeit für einen fremden Herrschaftswillen, dem souveränen Staat seinen Willen auf-

[1]) Grundzüge d. deutschen Staatsr. S. 24.

[2]) Jellinek a. a. O. S. 22.

zuzwingen, und sie ist nicht illusorisch gemacht durch Übertragung von Rechten der Ausübung nach oder durch freiwilligen Verzicht auf die Ausübung. Ein Zeichen der Überordnung der Staatsgewalt ist znuächst das unmittelbare Gesetzgebungsrecht. Die Rechtskraft der Gesetze ist bedingt durch Publikation der Staatsgewalt selbst. Als Zeichen der Überordnung der Staatsgewalt wird ihr ferner Kompetenz-Kompetenz zustehen. Es ist aber nicht notwendig, daß ihr Wille bei Verfassungsänderungen der allein maßgebende ist. Nur darf die Kompetenz-Kompetenz nicht einer andern Gewalt im Staat ausschließlich zugeteilt sein. Von diesen Merkmalen darf keines fehlen, ohne die Souveränität auszuschließen. Fehlt die Unabhängigkeit, so haben wir ein Vasallenverhältnis wie bei Bulgarien. Fehlt die direkte Gesetzgebungsgewalt, wie z. B. im Bunde der amerikanischen Südstaaten, so kann der Bund, trotzdem er das Recht der Kompetenzerweiterung hat, nicht als souverän bezeichnet werden. Fehlt die Kompetenz-Kompetenz, so haben wir ein Rechtsverhältnis wie das der Schweiz unter dem Bundesvertrag von 1815. Die Schweiz hatte nach dem Vertrag in gewissen, allerdings kleinen Gebieten das Recht der unmittelbaren Gesetzgebung, aber die Kompetenz-Kompetenz fehlte dem Bunde, so daß er seine geringen Befugnisse nicht ausgestalten und erweitern konnte.

§ 4.

Nachdem wir vom Staatenbund ausgehend das Wesen der Souveränität einer Untersuchung unterzogen haben, ist es möglich, dem Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund näherzutreten, um auf diesem Wege Klarheit über die Stellung des Deutschen Reichs unter den Staatenverbindungen zu gewinnen. Zunächst soll auf die verschiedenen Theorien der Staatsrechtslehre eingegangen werden.

Wie schon oben erwähnt, ist der Begriff des Staatenbundes von jeher ein ziemlich feststehender gewesen. Schwierigkeiten bereitete nur die Feststellung des Punktes, wo die ersten Fundamente des Bundesstaats ruhen. Die Feststellung dieses Begriffs ist bei den einzelnen Schriftstellern von ihrer Theorie vom Bundesstaat abhängig. Darum bringe ich diese Theorien jetzt nacheinander, doch führe ich von ihnen nur das an, was bei Feststellung des Unterschiedes dem Staatenbund gegenüber von Wichtigkeit ist.

Für die Geschichte der Theorien über den Bundesstaat waren zwei weltgeschichtliche Epochen von größter Wichtigkeit, die Epoche

der Unabhängigkeitserklärung der nordamerikanischen Kolonien Englands mit der darauffolgenden Konföderation und ihrer Ablösung durch die Union, zweitens die Herstellung der deutschen Einheit durch Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches. Beide Ereignisse haben außerordentlich befruchtend auf die Lehre vom Bundesstaat gewirkt.

Brie[1]) hat nachgewiesen, daß die ersten Anfänge der Lehre von den zusammengesetzten Staaten bis auf Ludolf Hugo und seine 1661 veröffentlichte Helmstädter Doktordissertation zurückführen. Ihm folgten Pütter u. a. Doch diese Schriftsteller befaßten sich hauptsächlich mit der juristischen Struktur des alten Deutschen Reiches und kannten noch nicht den Begriff eines Bundesstaates im modernen Sinne. Das erste Gebilde dieser Art entstand erst 1787 in der nordamerikanischen Union. Diese Epoche zeitigte alsdann eine große Menge von Schriften über das Thema des Bundesstaats, weil es damals in Nordamerika eine große Zahl hervorragender Publizisten gab, die, vor allem in der Zeitschrift Federalist, für den Bundesstaat eintraten und ihn in vorteilhaften Gegensatz setzten zur damals in Nordamerika eingeführten Konföderation. Die amerikanischen Schriftsteller, vor allem Hamilton, Madison und Jay, setzten, obgleich sie völlige Wesensverschiedenheit der beiden Verfassungen leugnen,[2]) einen Unterschied in die Einwirkung auf die einzelnen Bürger unmittelbar. Dieses Recht stehe nur der Union zu, nicht der Konföderation.[3]) Die Lehre der Mitarbeiter des Federalist wurde aufgenommen in A. v. Tocquevilles Werk, De la démocratie en Amérique. An ihn lehnte sich wieder Waitz an in seiner Schrift „Das Wesen des Bundesstaats“ in seinen „Grundzügen der Politik“. Dieses Werk war epochemachend für die Lehre vom Bundesstaat und fand allgemeine Anerkennung, bis im Jahre 1867 im Norddeutschen Bund und 1870 im Deutschen Reich Bundesstaaten entstanden, die die Staatsrechtslehrer veranlaßten, die Waitzsche Theorie einer Revision zu unterziehen.

Tocqueville und Waitz schreiben in Übereinstimmung mit den Mitarbeitern des Federalist, daß der Staatenbund ein vertragsmäßiges Verhältnis unter souveränen Staaten, aber selbst nicht Staat

[1]) Bundesstaat S. 16.
[2]) Madison im Federalist Nr. 40.
[3]) Madison im Federalist Nr. 39.

ist, daß dagegen der Bundesstaat ein Staat, ein Rechtssubjekt ist.[1]) Über den Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund sagt er[2]): Das Unterscheidende (beim Bundesstaat) ist, daß jeder Teil auch für sich wirklich Staat ist; im Staatenbund ist es die Gesamtheit nicht . . . im Bundesstaat müssen es beide sein. Da Waitz die Souveränität als Essentiale des Staates ansieht, kann man den Unterschied auch so formulieren, daß im Staatenbund die Einzelstaaten souverän sind, im Bundesstaat auch die Zentralgewalt. Da die Waitzsche Bundesstaatstheorie ein maßgebendes Ansehen gewann, haben sich ihr eine Reihe der hervorragendsten Rechtslehrer unbedingt oder mit einzelnen geringen Vorbehalten angeschlossen.[3]) Unter diesen sind H. Schulze, C. F. v. Gerber, H. Ahrens, R. v. Mohl und H. v. Treitschke hervorzuheben. Die Theorie von Waitz und seinen Anhängern gewann jedoch zu keiner Zeit wissenschaftliche Alleinherrschaft. Es gab Ansichten, die durch Waitz nicht beeinflußt waren, die aber mit seiner Lehre verwandt waren, insbesondere in bezug auf die Teilung der Staatsaufgaben und der Souveränitätsrechte. Sie unterscheiden sich von Waitz dadurch, daß sie eine gewisse Unterordnung der Glieder unter die Zentralgewalt anerkennen, dafür den Gliedern aber Beteiligung an der Legislative der Gesamtheit als notwendig vindizieren; beides wurde von Waitz bestritten. Die Hauptvertreter dieser Ansichten waren H. A. Zachariä[4]) und Edw. A. Freeman.[5]) Dieser lehnte sich in seiner History of Federal Government an die Amerikaner an. Auch er sieht in dem „to act directly on every citizen of the states“[6]) das Merkmal des Bundesstaates und einen Unterschied vom Staatenbund. Ein weiterer Unterschied ist für ihn Einheit in der auswärtigen Vertretung — d. h. ausschließliches Kriegs-, Vertrags- und Gesandtschaftsrecht — und Pluralform im Inneren.[7]) Von den Deutschen hat sich ihm Holtzendorff angeschlossen. Das zweite Argument kann durch Art. IX der Konföderation widerlegt werden, der mit geringen Ausnahmen dem Bund das Kriegs-, Vertrags- und Gesandtschaftsrecht

---

[1]) Grundzüge S. 156.

[2]) a. a. O. S. 164.

[3]) Brie, Bundesstaat S. 118.

[4]) Deutsches Staats- und Bundesr.

[5]) History of Federal Government.

[6]) History S. 11.

[7]) a. a. O. S. 11 u. 12. „External unity and international plurality.“

gibt. Andererseits folgt aus der Unionsakte von 1867 sect. 132, daß auch einem Bundesstaat, in diesem Falle Kanada, das Kriegs-, Vertrags- und Gesandtschaftsrecht fehlen kann. Auch der zuerst geltend gemachte Unterschied läßt sich nicht halten, denn nach dem Bundesvertrage der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 7. 8. 1815 kann die Tagsatzung den General, Generalstab und die Obersten der eidgenössischen Armee selbst ernennen (Art. 8), und nach Art. 3 hat die Tagsatzung direkten Einfluß auf die Erhebung der Eingangszölle an den Grenzen.

Ferner gab es Schriftsteller, die den Kernpunkt der Waitzschen Lehre, die Theorie der geteilten Souveränität, bestritten, so insbesondere Held in seinem System des Verfassungsrechts. Er will den Begriff des Bundesstaats eliminieren und ist damit ein Vorgänger Seydels.

§ 5.

Seydel ist es, der den Theorien der Amerikaner Tocquevilles und Waitz den Todesstoß versetzt, dadurch, daß er die Unmöglichkeit einer geteilten Souveränität in seiner Abhandlung in der Tübinger Zeitschr. für die gesamten Staatswissenschaften Bd. 28[1]) und in der Einleitung zu seinem Kommentar zur Reichsverfassung nachweist. Veranlaßt wurde Seydel dazu durch den Widerspruch, in dem die herrschenden Theorien über den Bundesstaat zu den Neuschöpfungen von 1867 und 1871 in zwei Fragen standen. Erstens hatte Waitz als wesentliches Merkmal des Bundesstaates hingestellt, daß die Glieder an der Willensbildung der Zentralgewalt keinen Anteil haben.[2]) Mit dieser Ansicht hatte er sich schon in Widerspruch zu der Unionsverfassung gesetzt; noch deutlicher wurde es aber mit Einführung des Bundesrates in die Norddeutsche Bundesverfassung. Trotzdem viele Schriftsteller versuchten, die Abweichungen der neuen Bundesverfassungen von der Waitzschen Theorie als Anomalien zu erklären, wurde es allmählich immer klarer, daß in den neuen Bundesstaaten keine Teilung der Souveränität vorlag, sondern daß souverän allein die Zentralgewalt war.

---

[1]) Jahrg. 1872 S. 185 ff.

[2]) Grundzüge S. 153: „Wie das durch die Einzelstaaten bestellte Kollegium von Bevollmächtigten oder Räten oder Regenten den Staatenbund charakterisiert, so genügt ein solches allein, um jeden Gedanken an einen Bundesstaat auszuschließen".

Oben haben wir bereits den Nachweis Seydels, daß die Souveränität unteilbar sei, angeführt. Andererseits galt die Anschauung, daß Souveränität ein Essentiale des Staates sei, fort.

Die logische Folge davon ist, daß viele Schriftsteller zur Ablehnung des ganzen Bundesstaatsbegriffs kommen. Denn mit dem Moment, wo im Bundesstaat nur entweder den Gliedern oder der Zentralgewalt Souveränität zugesprochen werden kann, kann der Teil, der dieselbe nicht erhält, nach Ansicht derer, die die Souveränität als Essentiale des Staates ansehen, nicht mehr als Staat gelten. Die Lehre Seydels und seiner Anhänger muß hinfällig werden, sowie man nachweist, daß es Staaten gibt, die nicht souverän sind, daß diese Staaten sich dennoch von Verwaltungsbezirken unterscheiden. Die Rechtswissenschaft ist jetzt auch fast einstimmig dieser Ansicht, deren Begründung unten erörtert werden soll.

§ 6.

Einzelne Schriftsteller wie Calhoun[1]) und Seydel[2]) geben den Gliedern die Souveränität und damit die Eigenschaft als Staaten auf Kosten der Souveränität der Zentralgewalt.

Da sie einen Staat ohne Souveränität nicht kennen, ist ihnen die Zentralgewalt des Bundesstaates auch keine Staatsgewalt. Calhoun faßt den Begriff des Staatenbundes außerordentlich weit und nimmt im Gegensatz zu den älteren amerikanischen Publizisten an, daß auch der Staatenbund direkt auf die einzelnen Bürger einwirken kann. Er sieht demnach die Union als Staatenbund an. Ebenso nennt Seydel das Deutsche Reich einen Staatenbund. Er sagt[3]): „Alle staatlichen Gebilde, die man mit dem Namen Bundesstaat zu bezeichnen pflegt, müssen entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein". Calhoun kennt also keinen Bundesstaat oder vielmehr er ist ihm dasselbe wie Staatenbund. Er würde daher auch das Deutsche Reich zu den Staatenbünden rechnen.

---

[1]) Discourse on the constitution and government of the United States.

[2]) Im Komm. zur Reichsverfassung und den staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen.

[3]) a. a. O. S. 25.

§ 7.

Ähnlich geht es Zorn[1]) und Bake;[2]) auch ihnen ist Souveränität ein unteilbarer Begriff, und sie geben diese deshalb nur einer Gewalt im Bundesstaat, aber nicht wie Seydel den Gliedstaaten, sondern der Zentralgewalt. Sie geben der Zentralgewalt die höchste Gewalt auf Kosten der Gliedstaaten. Nach Zorn ist der Bundesstaat nur ein pleonarchisch organisierter Einheitsstaat.[3]) Im strengen Sinne des Wortes sind die Einzelstaaten keine Staaten mehr, weil ihnen das erste Essentiale des Staatsbegriffs, die Souveränität, fehlt.[4]) Die Unhaltbarkeit dieser Theorie hat Laband[5]) nachgewiesen. Für unsere Aufgabe hat sie keine Bedeutung, da sie keinen Unterschied zwischen Staatenverbindungen bündischer Art kennt, so daß für Zorn auch nicht die Frage entstehen kann, zu welcher unter den Staatenverbindungen das Reich gehört.

§ 8.

Schließlich gibt es noch eine dritte, hier zu erwähnende Ansicht, vertreten durch Hänel,[6]) Gierke[7]) und Arndt,[8]) Schulze[9]) und Bornhak.[10])

Diese Schriftsteller, von denen besonders Hänel und Gierke behandelt werden sollen, unterscheiden sich von den beiden vorher erwähnten Kategorien dadurch, daß sie den Begriff des Bundesstaats nicht absolut verwerfen; sie stimmen mit ihnen darin überein, daß die Souveränität ein Essentiale des Staates ist. Hänel[11]) sagt: Es bleibt für eine Auffassung Raum, welche den Begriff des Staates mit seinen notwendigen Attributen weder in dem einen noch in dem

---

1) Das Staatsr. d. Deutschen Reiches.
2) Beschowingen over den Staatenbond en den Bondstaat.
3) a. a. O. S. 90.
4) a. a. O. S. 84.
5) a. a. O. S. 57.
6) Studien, Leipzig 1873.
7) Labands Staatsr. in Schmollers Jahrb. Bd. 7.
8) Das Staatsr. d. Deutschen Reiches.
9) Lehrb. d. deutschen Staatsr.
10) Allgem. Staatslehre.
11) a. a. O. S. 63.

anderen Gemeinwesen noch gleichzeitig in beiden, in ihrer Sonderstellung betrachtet, sucht und findet, sondern nur in dem organischen Miteinander und dem planmäßigen Zusammenwirken beider. Nicht der Einzelstaat, nicht der Gesamtstaat sind Staaten schlechthin, sie sind nur nach der Weise von Staaten organisierte und handelnde politische Gemeinwesen. Staat schlechthin ist nur der Bundesstaat als die Totalität beider.

Auch Gierke[1]) sagt: Der Gesamtstaat und die Einzelstaaten in ihrer Zusammengehörigkeit bilden das Subjekt, welches sonst in einer einzigen Persönlichkeit besteht. Dabei verwirft Gierke den Begriff der „individualistischen Persönlichkeit“, an ihre Stelle soll die „organische Gesamtpersönlichkeit“ treten. Laband bekämpft beide Ansichten,[2]) und zwar vor allem die Stellung, die Hänel und Gierke zum Bundesstaat als Rechtssubjekt einnehmen. Hänel gegenüber vertritt er seine Ansicht von der Notwendigkeit, der Zentralgewalt und den Gliedern als Inhabern von Herrschaftsrechten und obrigkeitlichen Befugnissen kraft eigenen Rechts staatliche Rechtssubjektivität zu gewähren. Er bekämpft die Charakterisierung des Staates als „organisches Miteinander“ ebenso wie die als Gesamtpersönlichkeit, bestehend aus Einzelstaaten und Gesamtstaaten.

Der Theorie Hänels wirft Laband vor, daß sie „nicht ausreichend sei als Prinzip für die juristische Entwicklung des Bundesstaatsrechts“, daß der „begriffliche Unterschied zwischen dem Bundesstaat und dem dezentralisierten Einheitsstaat verloren geht“. Die Bezeichnung des Inbegriffs der Rechte eines Gliedstaates, der nicht Staat ist, als „Landeshoheit“ weist er damit zurück, daß im heutigen Staatsrecht diesem Wort kein Begriff entspreche. Seydel[3]) weist nach, daß Hänel mit seiner Theorie zur Auffassung Lassons[4]) vom Bundesstaat gedrängt wird, welcher darunter eine feste, staatliche Zentralgewalt versteht, unter der Provinzen mit weitgehender Selbstverwaltung stehen. Auf die Frage nach dem Unterschied des Gesamtstaats, der nicht Staat, und dem Bundesstaat, der Staat sein soll, gibt uns Hänel keine Antwort. Der Grundfehler dieser Theorie liegt eben darin, daß sie keinerlei maßgebende Gesichtspunkte für die Bestimmung der im Bundesstaat einander gegenüberstehenden Rechts-

---

[1]) a. a. O. S. 1168.

[2]) a. a. O. S. 73—78.

[3]) Abh. S. 105.

[4]) Prinzip und Zukunft des Völkerr. S. 189.

subjekte — Bund und Einzelstaaten — und ihrer Rechtsbeziehungen zueinander aufstellen, auf welche es gerade für die juristische Konstruktion des Bundesstaates wesentlich ankommt.[1])

Auch die Theorie Gierkes leidet an demselben Fehler. Sie koordiniert Gesamtstaat und Einzelstaaten, obgleich sie doch etwas sehr verschiedenes sind, unter einen willkürlich geschaffenen Begriff der „Gesamtpersönlichkeit“. Gierke selbst gibt zu, daß zwischen Gesamtstaat und Einzelstaaten Rechtsbeziehungen bestehen. Diese erfordern aber eine Gegenüberstellung der Begriffe, nicht ein Koordinieren. Beide Theorien sind entstanden aus der Erkenntnis, daß Souveränität ein ganzer, unteilbarer Begriff ist, und zugleich aus der Scheu, ein Gebilde, das nicht souverän ist, als Staat anzuerkennen. Die Grundlage dazu war die auf zivilistischem Gebiet ausgebildete Genossenschaftstheorie.

Beide Schriftsteller stellen auf Grund ihrer Theorien vom Bundesstaat den Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund auf. Hänel[2]) sagt: Der Bundesstaat durchbricht die Souveränität der verbündeten Staaten, welche der Staatenbund im Verhältnis zu den Staatsbürgern wahrte, indem er sich in direkte Beziehung zu diesen selbst setzt. Da nun Hänel auch in der Rechtsmacht des Staates über seine Kompetenz den Kernpunkt seiner Souveränität,[3]) in der „Rechtsmacht des Gesamtstaates, die gesonderten Funktionen, seiner selbst und der Einzelstaaten planmäßig zu verteilen, den rechtlichen Ausdruck der Einheit des Staatsgedankens“[4]) sieht, erscheint ihm also als Unterschied des Bundesstaats vom Staatenbund, daß ersterer 1. Kompetenz-Kompetenz hat, 2. sich in direkte Beziehung zu den Staatsbürgern setzt. Dieses Unterscheidungsmerkmal hatten wir vorher schon bei Madison, Tocqueville und seinen Nachfolgern gefunden. Die Kompetenz-Kompetenz ist, wie oben festgestellt ist, ein Hauptbestandteil der Souveränität neben dem Recht, Gesetze mit unmittelbarer Rechtskraft zu geben. Hänel sieht also in den beiden rechtlichen Befugnissen, die wir als wesentliche Bestandteile der Souveränität festgestellt hatten, den Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund. Hänel faßt beide rechtlichen Befugnisse auch in

---

[1]) G. Meyer a. a. O. S. 45.

[2]) RV. S. 46.

[3]) a. a. O. I, 149.

[4]) Vertragsmäßige Elemente S. 241.

den Begriff der Souveränität zusammen, wenn er sagt, daß der Bundesstaat die Souveränität der Einzelstaaten durchbricht und im Gegensatz dazu im Staatenbund die verbündeten Staaten ihre Souveränität bewahren.[1])

Das Eigenartige seiner Lehre liegt nur darin, daß souverän im Bundesstaat nicht der Gesamtstaat, sondern das organische Miteinander und das planmäßige Zusammenwirken der Glieder und des Ganzen, die Totalität beider sein soll.

Der Hänelschen Ausführung kommt Gierke bei Unterscheidung von Bundesstaat und Staatenbund sehr nahe, wie er ja auch in seiner Bundesstaatstheorie viel mit Hänel gemein hat. Er findet[2]) den Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund darin, daß „dort immer, hier niemals das Ganze staatliche Persönlichkeit hat". Nun ist ihm im Bundesstaat staatliche Persönlichkeit dasselbe wie seine organische Gesamtpersönlichkeit, also nicht die Zentralgewalt als juristische Person des öffentlichen Rechts sondern die Vielheit der Einzelstaaten. Die Einzelstaaten selbst haben auch staatliche Persönlichkeit, was bei den Teilverbänden des dezentralisierten Einheitsstaats nie vorkommt.[3]) Bestimmte Merkmale für den Begriff der staatlichen Persönlichkeit gibt Gierke nicht, aber er sagt,[4]) daß sich nur beim Bundesstaat über den Gliedstaaten ein von ihnen allen verschiedener Gesamtstaat erhebt, der als selbständig organisierter Oberstaat eine eigene staatliche Persönlichkeit hat. Er nimmt also, ähnlich wie Hänel, in der Überlegenheit der staatlichen Gesamtpersönlichkeit über staatlichen Einzelpersönlichkeiten den Unterschied vom Staatenbund an, bei dem der Bund nur eine völkerrechtliche Persönlichkeit ohne Überordnung über die Einzelstaaten bildet.

§ 9.

Alle die bisher erwähnten Theorien, die von der Unteilbarkeit der Souveränität ausgehen, sind aufgestellt, weil man sich scheut, als Staat ein Gemeinwesen anzuerkennen, über dem ein anderes Gemeinwesen steht, das Souveränität hat. Diese Schriftsteller

---

[1]) Vertragsmäßige Elemente S. 46.

[2]) Labands Staatsr. in Schmollers Jahrb. VII S. 1157.

[3]) a. a. O. S. 1158.

[4]) Rümelin, Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reichs, in der Tübinger Zeitschr. 1883 S. 195 ff.

kommen daher mehr oder weniger alle zu dem Ergebnis, daß der Bundesstaat nicht als Staat über Staaten stehen kann, daß ein Bundesstaat ein unmögliches Gebilde ist. Die Theorien von Hänel und Gierke bedeuten den Übergang zu den Theorien, welche von der Unteilbarkeit der Souveränität ausgehen und doch die Möglichkeit der Herrschaft eines Staates über andere Staaten zugeben. Die Urheber dieser Theorien verschlossen sich den Neubildungen von 1867 und 1871 gegenüber nicht der Überzeugung, die Allgemeingut der Nation war, daß die Glieder des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs trotz der durch Bildung der übergeordneten Zentralgewalt eingetretenen capitis deminutio noch darauf Anspruch machen konnten, Staaten zu heißen, nicht den Provinzen gleichgestellt zu werden. Sie modifizierten darum ihre Ansichten über das Wesen des Staats und konnten das nur auf zwei Wegen, entweder auf Kosten der Einheitlichkeit der Souveränität oder dadurch, daß sie die Souveränität als essentielles Merkmal des Staates strichen.

Der erste Weg, der wieder auf die Waitzsche Lehre zurückführt, sich ebenso widerlegen läßt und zu keiner richtigen Bestimmung des Bundesstaats führt, ist von Rümelin[1]) und Schollenberger[2]) eingeschlagen worden.

Rümelin stellt sich bei der Besprechung der bisher vorhandenen Bundesstaatstheorien zwar auf die Seite derer, die die Waitzsche Lehre von der Souveränität ablehnen. Doch das hindert ihn nicht bei Besprechung der deutschen Reichsverfassung, eine Teilung der Souveränität anzunehmen. Er geht von dem Recht der Einzelstaaten aus Art. 78 Abs. 2 RV. aus und kommt zu dem Resultat[3]): Der Staatsgewalt des Reichs sowohl wie derjenigen der Einzelstaaten ist tatsächlich eine bestimmte Grenze gezogen. Die Souveränität erscheint geteilt. Allein „insofern" ist ihm das Reich eben nicht Bundesstaat, sondern Staatenbund. Außerdem ist es auch Einheitsstaat, „insofern" es über das Volk unmittelbar herrscht. Schließlich ist es auch Bundesstaat, „insofern" es die Aufsicht über die Ausführung der Gesetze durch die Bundesglieder hat. Gierke sagt: monstro tantum simile.

Schollenberger[4]) schließt sich der Waitzschen Theorie völlig an.

---

[1]) s. Note 2 S. 21.

[2]) Schollenberger, Bundesverf. d. schweizer. Eidgenossenschaft, Berlin 1905.

[3]) a. a. O. S. 200.

[4]) a. a. O. S. 97 ff.

Der Grundsatz, an dem er festhält, ist: Der Staat ist souverän, weil es Staaten ohne Souveränität nicht geben kann. Die Lehre Seydels verwirft er ebenso wie die Labands. Er „rehabilitiert“ die Waitzsche Theorie. Der Grund dieser Ansicht Schollenbergers liegt in der einseitigen Betrachtung der schweizerischen Bundesverfassung. Er mißt den Erklärungen der Art. 1, 3 und 5 der Verfassung, daß die Kantone souverän sind, eine große juristische Bedeutung bei. Mit diesen Erklärungen stimmen die Rechte, die die Eidgenossenschaft auf Grund der Verfassung hat, nicht überein. Sie sind so umfangreich, daß man von einer Souveränität der Kantone nicht sprechen kann. Wir können gegen diese unselbständige Ansicht nur dasselbe geltend machen, wie oben gegen Waitz.

Von Rümelin und Schollenberger unterscheidet sich Gareis[1]) nicht sehr. Er nimmt jedoch mehr Rücksicht auf die allgemein verbreiteten Anschauungen. Er hält an der Souveränität als essentiellem Merkmal des Staates fest und sagt: Von mehreren auf einem Gebiet zusammentreffenden Gemeinwesen nennen wir nur dasjenige Gemeinwesen Staat, welches ebenda die Herrschaft hat, den jeweilig höchsten Machtverband (Gierke), das herrschende Gemeinwesen. Souveränität ist ihm die Möglichkeit, als sein Interesse zu bezeichnen und zum Rechtsgut zu erheben, welches Interesse es will. Gareis führt sodann aus, daß die Souveränität einschränkbar sei[2]): mit der Charakterisierung als einschränkbar ist die Souveränität dem Staat wesentlich. Er sagt weiter: Die Bundesglieder im Bundesstaat sind souverän, soweit sie gesetzgebend die Wahl ihrer Interessen und die Wahl der Mittel zur Vertretung derselben haben.

Der Bundesstaat ist nicht Einheitsstaat; er wäre es nur, wenn die Einzelstaaten der originären Souveränität entbehren würden. Die Gliedstaaten im Bundesstaat bleiben aber in bezug auf ihre nicht bundesverfassungsmäßig geordneten oder geeinten Interessen wirkliche, also selbständige Staaten folglich im Besitz aller ihrer Hoheiten und üben dieselben kraft eigenen Rechts, kraft ursprünglichen, originären Rechts vollständig als Einheitsstaaten aus. Daraus ersieht man, daß die Gliedstaaten im Bundesstaat nach Gareis' Ansicht originäre Souveränität haben, allerdings nur auf den ihnen überlassenen Gebieten. Da Gareis auch die Zentralgewalt souverän sein läßt,

---

[1]) Allgem. Staatsr. in Marquardsens Handb. d. öffentl. R. S. 30 und 106 ff.

[2]) a. a. O. S. 31.

entspricht seine Theorie ebenso wie die Rümelinsche Lehre der Theorie von Waitz. Wenn er aber die Souveränität der Gliedstaaten mit der Möglichkeit der eigenen Wahl der Interessen und der Mittel zur Vertretung derselben begründet, so ist das leicht damit zu widerlegen, daß im Bundesstaat ein Recht zur Wahl seiner Interessen zunächst doch die Zentralgewalt kraft ihrer Kompetenz-Kompetenz hat, der auf diesem Gebiet die Glieder doch jedenfalls untergeordnet sind. Gareis sieht denn auch, ebenso wie Rümelin, den Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat darin, daß der Bundesstaat ein neuer Staat, ein neues herrschendes Gemeinwesen ist.[1]) Den Staatenbund nennt er dagegen eine relative juristische Persönlichkeit. Also sieht er den Unterschied, wieder in Übereinstimmung mit Waitz, darin, daß beim Bundesstaat Glieder und Zentralgewalt, beim Staatenbund nur die Glieder souverän sind.

§ 10.

In der neuesten Zeit hat aber fast allgemein die Ansicht die Oberhand gewonnen, daß der Bundesstaat unter Erhaltung der Staatseigenschaft seiner Glieder durch Aufstellung eines Staatsbegriffs ohne Merkmal der Souveränität gedacht werden kann. Die Ansicht, daß die Souveränität kein wesentliches Merkmal des Staates sei, ist schon von Mohl[2]) aufgestellt worden, ohne daß daraus weitere Konsequenzen gezogen wären. Bei Bestimmung des Wesens des Bundesstaats fand diese Lehre Anwendung durch Laband,[3]) Jellinek,[4]) Brie,[5]) Rosin,[6]) Mejer,[7]) Rosenberg,[8]) Rehm,[9]) Anschütz.[10]) Laband führt als Beweis für das Vorhandensein von Staaten ohne Souveränität die Mitglieder der Nordamerikanischen Union an,[11]) die zweifellos nicht souverän sind gleichwohl aber Staaten

[1]) a. a. O. S. 115.
[2]) Enzyklopädie d. Staatswissenschaften § 13 S. 86.
[3]) a. a. O. S. 59.
[4]) a. a. O. S. 36; Staatslehre S. 442.
[5]) a. a. O. S. 94 Theorie.
[6]) In Hirths Annalen a.. a. O. S. 273.
[7]) Einleit. S. 24.
[8]) Die staatsrechtl. Stellung von Elsaß-Lothringen.
[9]) Staatslehre S. 21 u. 116.
[10]) Enzyklopädie d. Rechtswissenschaften II S. 470.
[11]) a. a. O. S. 61.

genannt werden; ferner die nichtsouveränen Gebilde, welche im Abhängigkeitsverhältnis zur Türkei stehen und doch völkerrechtlich als Staaten anerkannt sind. Die Landesherrschaften zur Zeit des ehemaligen Deutschen Reichs werden nicht nur Staaten genannt sondern auch als Staaten behandelt, obgleich sie unter der Herrschaft des Reichs standen. Das Reich war souverän, der Ausdruck „status" aber, der unserem Staate entspricht, wurde gerade auf die nichtsouveränen Territorialgewalten angewandt. So war das Kurfürstentum Bayern zur Zeit des heiligen römischen Reichs deutscher Nation zweifellos nicht bloß eine Provinz des Reiches sondern ein Staat, der Kriege führte, wie z. B. den spanischen Erbfolgekrieg, und Verträge mit anderen Staaten abschloß, wie den Nymphenburger Vertrag (1741) und den Friedensvertrag zu Füssen (1745). Daß Bayern trotzdem nichtsouverän war, ergibt sich aus der Tatsache, daß 1706 Kurfürst Max Emanuel von Reichs wegen in die Acht erklärt, und sein Land in die Verwaltung des Reichs genommen wurde.[1]) Auch das Völkerrecht kennt halbsouveräne, d. h. also nichtsouveräne Staaten. Indessen der Sprachgebrauch allein kann für die wissenschaftliche Entscheidung der Frage nicht von ausschlaggebender Bedeutung sein. Es ist vielmehr die Forderung nicht zurückzuweisen, ein Begriffsmerkmal festzustellen, durch welches sich der nichtsouveräne Staat von den Provinzen, Kreisen, Gemeinden u. dergl. unterscheidet.

Die Feststellung dieses Unterscheidungsmerkmals hat wieder eine Menge sich widersprechender Ansichten zutage gefördert, die alle hier aufzuzählen nicht in den Rahmen dieser Arbeit passen würde. Mit der Feststellung des Unterschiedes von Bundesstaat und Staatenbund haben sie nur indirekt zu tun, insofern als diese Theorien den Zweck haben, nachzuweisen, daß die Glieder des Bundesstaats ihre Staatseigenschaft trotz Verlust der Souveränität behalten können, was auch bei Bestimmung der juristischen Struktur des Deutschen Reichs von großer Wichtigkeit ist.

Laband[2]) hat das Unterscheidungsmerkmal zwischen dem nichtsouveränen Staat und dem Verwaltungsbezirk darin gefunden, daß die Staaten eine „öffentlichrechtliche Herrschaft kraft eigenen Rechts haben", nicht durch Übertragung als Organe, deren sich eine höhere Macht zur Durchführung ihres Willens bedient. Er setzt in der

---

[1]) Rosenberg im Arch. für öffentl. R. Bd. 14 1899 S. 331.

[2]) a. a. O. S. 61.

ersten Auflage seines Staatsrechts diesen Begriff als „klar und allgemein verständlich“ voraus. Die Untersuchungen von Rosin[1]) und Jellinek[2]) beweisen, daß er es nicht ist. Dieser betont, daß es auf den Erwerb des Rechts nicht ankomme. Der derivative Erwerber besitze ebenso kraft eigenen Rechts wie der originäre. Rosin sagt, daß auch ein Recht, das uns entzogen werden kann, deshalb noch nicht aufhört, ein eigenes zu sein. Jellinek definiert eigenes Recht vielmehr als rechtlich unkontrollierbares Recht. Rosin weist das zurück durch Hinweis auf das Eigentum, das durch eine darauf lastende Servitut auch nicht in seinem Wesen verändert wird. Auch die konkreten Verhältnisse der Gliedstaaten sprechen gegen die Ansicht Jellineks, daß das Merkmal des Staats das Recht sei, auf den ihm überlassenen Rechtsgebieten bindende Normen mit Ausschluß der Kontrolle einer höheren Macht zu erlassen. Denn die Einzelstaaten sind auf vielen Gebieten ihrer Kompetenz, z. B. der Eisenbahn, der Oberaufsicht des Reiches unterstellt. Rosin stellt vielmehr als den Gegensatz zu eigenes das „fremde“, delegierte, im Namen eines anderen ausgeübte Recht hin, und insofern kann auch Gemeinden eigenes Recht zustehen. Laband modifiziert dann sein Unterscheidungsmerkmal in „eigenes Herrschaftsrecht“.[3])

Herrschen ist ihm das Recht, zu befehlen und zu zwingen. Wenn die Gemeinden berechtigt sind, mit Rechtskraft zu zwingen und zur Durchführung ihrer Befehle Gewalt anzuwenden, so handeln sie im Auftrag des Staates, nicht kraft eigenen Rechts. Gegen diese Anschauung wenden sich Hänel[4]) und Rosenberg.[5]) Dieser führt eine große Anzahl von Herrschaftsrechten von Gemeinden an. Ein großer Teil derselben wurde erst durch § 15 GVG.: „die Privatgerichtsbarkeit ist aufgehoben“ beseitigt. Die Patrimonialgerichtsbarkeit der Städte wurde aber nicht kraft Delegation des Staates, sondern kraft eigenen Rechts ausgeübt. Auch das Recht, Steuern, Beiträge und Gebühren auf Grund des preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. 7. 1893 zu erheben, ist zweifellos ein eigenes Herrschaftsrecht der Gemeinden; denn sie bestimmen nach ihrem Ermessen, wie hoch die Steuern sein sollen. Die Steuern erheben sie in ihrem Namen und

---

[1]) a. a. O. S. 277 ff.

[2]) a. a. O. S. 41 ff.

[3]) a. a. O. S. 62.

[4]) a. a. O. S. 800.

[5]) Arch. f. öffentl. R. Bd. 14 S. 353 und Hirths Annalen 1905 Nr. 5 S. 339 ff.

für ihre Kasse, nicht für den Staat; die Gemeinden haben sogar das Recht, das Einkommen des Fiskus aus seinen Domänen, Forsten, Salinen und Bergwerken zur Einkommensteuer heranzuziehen.

In der 4. Auflage seines Staatsrechts modifiziert Laband seinen Begriff „eigenes Herrschaftsrecht" und gibt ihm einen anderen Sinn, als ihn Rosin bei seiner Kritisierung annahm. Er sagt nämlich[1]: Weder die Gemeinde noch irgend ein gemeindeähnlicher Verband hat dieses Recht als ein eigenes, auf sich selbst beruhendes. Damit hat Laband recht. Es kommt nicht darauf an, ob das Recht in dem Sinne „eigen" ist, daß es nicht ein fremdes, zur Ausübung übertragenes ist, sondern darauf, daß die staatlichen Herrschaftsrechte ursprüngliche, originäre sind, und daß erst aus dieser Herrschaftsquelle die Rechte der Kommune fließen. Jellinek[2] bezeichnet das originäre Herrschaftsrecht treffend mit dem Ausdruck „Herrschergewalt". Der Staat mit seiner ursprünglichen Herrschergewalt ist allein fähig, eine Rechtsordnung zu begründen als Basis für die subjektiven Rechte der Einzelnen wie der Kommunen. Rosin[3] und ähnlich Brie[4] haben die Verschiedenheit der Zwecke als Unterscheidungsmerkmal zwischen nichtsouveränem Staat und Verwaltungsbezirk aufgestellt. Aber wie Laband anführt,[5] liegt der Zweck, welchem ein Rechtsinstitut dient, jenseits seines Begriffs. Ferner stimmt diese Theorie nicht, wenn man einen kleinen Staat einer großen Provinz gegenüberstellt. Darum fragt Seydel[6]: Erfüllt Reuß ä. L. etwa nationale Aufgaben, und hat die Rheinprovinz nur lokale Zwecke zu verfolgen? Brie legt besonderen Wert auf die Allseitigkeit des Zwecks und der Zuständigkeit als ein nur dem Staat zustehendes Merkmal. Wie Laband ausführt,[7] ist das aber eine contradictio in adjecto; denn Zweck bedeutet einen bestimmten Zielpunkt, die Allseitigkeit hebt aber gerade die Bestimmtheit auf. Man kann als Folge des allseitigen Zwecks eine wenigstens prinzipiell alle Seiten des menschlichen Lebens umfassende Kompetenz[8] annehmen.

---

[1]) a. a. O. S. 65.
[2]) Staatsfragmente S. 266.
[3]) a. a. O. S. 289 ff.
[4]) Theorie d. Staatenverbindungen S. 4, 100.
[5]) a. a. O. S. 63.
[6]) Komm. z. RV. S. 10.
[7]) a. a. O. S. 63 Note 1.
[8]) Brie a. a. O. S. 101 u. Schollenberger a. a. O. S. 89.

Dann kann das Merkmal der Allseitigkeit des Zwecks aber nur für den souveränen Staat Geltung haben; es kann nicht den Unterschied des Kommunalverbandes vom nichtsouveränen Staat ausmachen; denn dieser hat keine allseitige Kompetenz. Brie[1]) weist darauf hin, daß zahlreichen Rechtsbegriffen der Zweck immanent ist. Viele Begriffe des Privatrechts, wie Konsumtibilie, Pertinenz, könnten nur unter Berücksichtigung des Zweckmoments definiert werden. Ich meine, daß die Berücksichtigung des Zwecks einer Einrichtung gewiß viel zu deren Erkenntnis beiträgt und das Zweckmoment gewiß mit Erfolg bei Definitionen Anwendung finden kann. Aber ich glaube auch, daß Zweck ein Moment von solcher Dehnbarkeit ist, daß man es nur faute de mieux gebrauchen wird.

G. Meyer[2]) läßt Selbstverwaltung immer dann ausgeschlossen sein, wenn politische Gemeinwesen die Befugnis haben, gewisse politische Aufgaben selbständig, d. h. nach eigenen Gesetzen zu erfüllen und ihre eigene Organisation selbständig d. h. durch eigene Gesetze zu regeln. Allein warum soll ein Staat nicht einem Kommunalverband das Recht geben, sich selbst eine Organisation zu setzen?[3]) Preuß[4]) hat als Kriterium des Staats die „Gebietshoheit" bezeichnet, d. h. das Recht, Gebietsveränderungen vorzunehmen. Ähnlich sieht Arndt[5]) das Kriterium der Kommune darin, daß über „Sein, Anderssein und Nichtsein" nicht die Kommune selbst bestimmen kann. Hänel[6]) hebt hervor, daß diese Begriffsbestimmung einer einseitigen Betrachtung entsprungen ist; sie ist soweit richtig, aber trifft nicht den Kernpunkt im Unterschiede beider Gemeinschaften. Der Kernpunkt des Staates liegt vielmehr in der eigenen Herrschergewalt.

Aus diesen Erörterungen können wir jedenfalls ersehen, daß entgegen den Behauptungen derer,[7]) die die Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates ansehen, ein politisches Gemeinwesen

---

[1]) Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts im Arch. f. öffentl. R. Bd 4.

[2]) a. a. O. S. 9.

[3]) vgl. Hänel, Staatsr. S. 800: „Die Grenzen der Autonomie der Selbstverwaltungskörper im positiven Recht des Einheitsstaates sind nur relative".

[4]) a. a. O. S. 406.

[5]) Komm. z. RV. S. 50.

[6]) Zur Revision der Methode und Begriffsbestimmungen des Staatsr., im Arch. f. öffentl. R. Bd. 5 S. 457.

[7]) Zachariä, Zöpfl, Gerber, Waitz, Bluntschli, Seydel, Bake, Zorn, Gierke, Borel, Lingg, Bornhak.

Staat sein kann, auch ohne souverän zu sein, wenn man die eigene, ursprüngliche Herrschergewalt als Merkmal ansieht, die das Gemeinwesen zum Staat stempelt. Daß diese Gewalt die höchste ist, ist nicht erforderlich; sie äußert sich darin, daß ihr Inhaber freien Personen befehlen kann und sie zur Befolgung der Befehle zwingen kann. So erkennt denn auch die Mehrzahl der Schriftsteller, wie R. v. Mohl,[1] Laband,[2] H. Schulze,[3] Jellinek,[4] Arndt,[5] Rosin,[6] G. Meyer,[7] Mejer[8]) und Brie[9]) an, daß die Souveränität kein Essentiale des Staats ist. Ihnen möchte ich mich anschließen, insbesondere mit Rücksicht auf das über allem theoretischen Streit erhabene tatsächliche Vorhandensein von Staaten, die nicht souverän sind.

Wir können jetzt den Staat definieren als: ein Gemeinwesen mit eigenem Gebiet, eigenen Untertanen und eigener Herrschergewalt. Es ist entweder von einem höheren, souveränen Staatswesen abhängig, also nichtsouverän, oder es ist unabhängig und souverän.

Damit ist die Möglichkeit vorhanden, den Begriff des Bundesstaats zu bestimmen unter Erhaltung der Staatseigenschaft seiner Glieder und unter Erhaltung der Einheitlichkeit der Souveränität. Wenn die obengenannten Schriftsteller aber auch in bezug auf diese in ganz großen Zügen gegebene Begriffsbestimmung des Bundesstaats einig sind, so sind sie es doch noch lange nicht bei Abgrenzung des Bundesstaats gegen den Staatenbund. Das liegt aber vor allem an den wesentlich verschiedenen Ansichten über die essentiellen Merkmale der Souveränität. Einzelne sehen als Hauptmerkmal der Souveränität die Kompetenz-Kompetenz an, andere, zu denen vor allem G. Meyer,[10] v. Martitz,[11] Hänel[12]) und Schulze,[13]

---

[1]) Enzyklopädie der Staatswissenschaften S. 86.

[2]) a. a. O. S. 69.

[3]) a. a. O. S. 26.

[4]) Staatenverbindungen S. 36 ff.

[5]) a. a. O. S. 39 und RV. S. 50.

[6]) a. a. O. S. 273.

[7]) a. a. O. S. 7.

[8]) Einleitung S. 24.

[9]) Brie bei Grünhut S. 94.

[10]) a. a. O. S. 23 u. 44.

[11]) Betrachtungen S. 1 und Zeitschr. f. Staatswissenschaften 32, 561.

[12]) Vertragsmäßige Elemente S. 40 Anm. 83.

[13]) Preuß. Staatsr. § 261; Lehrb. I S. 45.

Rehm[1]) und Stengel[2]) gehören, sehen als Hauptbestandteil der Souveränität das Einwirken auf die einzelnen Untertanen direkt an. Danach scheiden sie sich im allgemeinen auch bei Beurteilung des Unterschiedes zwischen Staatenbund und Bundesstaat, obgleich Einzelne wieder ganz andere Unterscheidungsmerkmale aufstellen. Unter den eben Erwähnten können wir zunächst Hänel ausscheiden, der vermöge seiner sonderbaren Konstruktion des Bundesstaats zu gar keinem rechten Unterschied vom Staatenbund kommt, da sein Bundesstaat eigenlich ein dezentralisierter Einheitsstaat ist. Meyer spricht nicht direkt aus, daß er eine Einwirkung auf die Untertanen unmittelbar als Essentiale der Souveränität ansieht, aber er lehnt[3]) die Kompetenz-Kompetenz als Hauptmerkmal ab. Doch den Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund sieht er in dem Herrschen über die einzelnen Untertanen: „In diesem Verhältnis ist daher das Kriterium für die Verschiedenheit von Staatenbund und Bundesstaat zu suchen. Jedes Bundesverhältnis, in welchem die Bundesgewalt eine unmittelbare Herrschaft über die einzelnen Staatsangehörigen besitzt, ist ein Bundesstaat".

Laband[4]) findet allerdings gerade darin den Unterschied zwischen Bundesstaat und Einheitsstaat, so daß er direkte Macht dem Bundesstaat nicht gibt. Wir kommen dabei auf den am meisten angefochtenen Punkt von Labands Lehre vom Bundesstaat, auf die Mediatisierungstheorie, die wohl mit Recht allseitig abgelehnt worden ist. Er sagt nämlich, daß Untertanen des Bundesstaats nur die Gliedstaaten sind, daß der einzelne Staatsbürger durch das Mittel seines Gliedstaates mediatisiert ist. Der Gliedstaat ist nach unten Herr, nach oben Untertan. Es ist zwar nicht notwendig, daß der einzelne Bürger durch den Gliedstaat in allen Beziehungen mediatisiert ist, aber im Prinzip muß er es sein. Dafür sind aber die Glieder notwendig an der Willensbildung der Zentralgewalt beteiligt, „der Bundesstaat ist durch die Beteiligung der Einzelstaaten an der Herstellung des Gesamtwillens begrifflich bestimmt". Damit sagt Laband gerade das Entgegengesetzte von dem, was Waitz behauptet hatte. Laband hat darin recht, daß bei den bis heute vorhandenen Bundesstaaten eine Beteiligung der Einzelstaaten an der Gesamtregierung

[1]) Staatslehre S. 106.

[2]) Bei Schmoller a. a. O. S. 1100, 1155.

[3]) a. a. O. S. 23.

[4]) a. a. O. S. 56.

stattfindet, aber es ist nicht einzusehen, warum die Einzelstaaten ohne dieses Recht ihren Staatscharakter verlieren sollten, wurde doch bei den Beratungen des verfassunggebenden Reichstags der Antrag gestellt, den Bundesrat in die Verfassung nicht mit aufzunehmen. In einzelnen Bundesstaaten, wie in Nordamerika und der Schweiz, sind auch die einzelstaatlichen Regierungen nicht an der Willensbildung des Staats beteiligt, sondern die einzelstaatlichen Parlamente durch ihre gewählten Senatoren oder Ständeräte.

Auch Westerkamp[1]) greift die Meyersche Ansicht an und führt Beispiele aus der Bundespraxis dagegen an. Dem ist entgegenzuhalten, daß die angeführten direkten Einwirkungen der nordamerikanischen und schweizerischen Konförderationen nur unbedeutende Rechte, jedenfalls keine Hoheitsrechte, sind. Ferner faßt er das „direkt einwirken“ zu eng. Er versteht darunter das Ernennen von einzelnen Personen für bestimmte Ämter. Doch die Tätigkeit auch eines Staatenbundes ist zu mannigfaltig, als daß er in solchen Kleinigkeiten auch nach der Schablone gearbeitet sein könnte. Man muß, um die Einwirkung der Zentralgewalt auf die Bürger unmittelbar als Unterscheidungsmerkmal auffassen zu können, darin vor allem das Recht sehen, den beschlossenen Gesetzen Rechtskraft durch eigene Publikation geben zu können. So faßt auch Meyer[2]) das direkte Einwirken auf, nicht wie Westerkamp als Recht, einen einzelnen Bürger durch eine Willensäußerung zu einem Amt berufen zu können. Das Einwirken auf die Untertanen zeigt sich, wie Brie[3]) nachgewiesen hat, lediglich darin, daß seine Gesetze durch eigene Publikation Rechtskraft erlangen. Dieses Merkmal genügt allein freilich noch nicht zur Unterscheidung, aber es ist damit schon etwas gewonnen. Beschlüsse des Staatenbundes erlangen nie durch Publikation des Bundes Rechtskraft, sie sind nie Gesetz und können es auf Befehl des Bundes auch nie werden. Sie sind Vereinbarungen der souveränen Gliedstaaten, nur diesen steht überhaupt die Fähigkeit zu, einen bis dahin unverbindlichen Beschluß zum Gesetz zu erheben.[4])

Unter den Schriftstellern, die das Wesen des Bundesstaats in der Souveränität der Zentralgewalt und der Nichtsouveränität der

---

[1]) Bundesstaat und Staatenbund S. 473.

[2]) Nordd. Bundesr. S. 11—12 und staatsrechtliche Erörterungen S. 14.

[3]) Bundesstaat S. 184.

[4]) Laband a. a. O. S. 7.

Gliedstaaten sehen, haben viele die Ansicht aufgestellt, daß der einzige Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund in der Kompetenz-Kompetenz der Zentralgewalt beim Bundesstaat liegt. Die Kompetenz-Kompetenz ist ihnen das Zeichen für Souveränität des Bundes. Zu diesen gehört vor allem Laband,[1]) ferner Jellinek,[2]) Liebe,[3]) Treitschke[4]) und mit gewissen Änderungen Rosin.[5])

Laband stellt Bundesstaat und Staatenbund in Parallele mit der privatrechtlichen juristischen Person und der Gesellschaft. Danach bezeichnet er den Bundesstaat als Rechtssubjekt, den Staatenbund als Rechtsverhältnis. Der Bundesstaat hat eigenes Herrschaftsrecht und einen selbständigen Herrschaftswillen, während der Wille des Staatenbundes nur der Ausdruck des gemeinsamen Willens der Mitglieder ist. Doch das sind nur allgemeine Unterscheidungen. Genau präzisiert ist der Unterschied in dem Satz: Der wesentliche, für den Begriff charakteristische Unterschied zwischen völkerrechtlichem Staatenbund und dem verfassungsmäßig organisierten, korporativen Staatenstaat ist daher darin zu sehen, daß bei ersterem die Einzelstaatsgewalt, bei letzterem die Zentralgewalt souverän ist. Andererseits sagt er,[6]) daß im Art. 78 der RV. „die Souveränität, das ausschließliche Selbstbestimmungsrecht der Einzelstaaten, verneint und die Souveränität des Reiches anerkannt ist“.

Eine andere Stellung nimmt Rosin[7]) ein, doch sein Gegner in dieser Frage, Laband, sagt[8]) selbst, daß er seiner eigenen Ansicht nicht fernstehe. Rosin nimmt nämlich nicht die Kompetenz-Kompetenz als Essentiale der Souveränität an. Er sagt nur, daß eine Persönlichkeit nicht souverän ist, welche durch einen fremden Willen aus dessen eigener Macht bestimmt werden kann. Ich habe Rosins Lehre schon bei der Souveränität behandelt, darum kann ich auf das Resultat zurückgreifen, zu dem ich dort gekommen bin. Es war danach nicht notwendig, daß die souveräne Gewalt im Staat auch ausschließlich das Recht der Kompetenzerweiterung haben muß. Sie konnte dieses

---

[1]) a. a. O. I, 52 und 84 Note 1.

[2]) a. a. O. S. 249. Gesetz und Verordnung S. 197.

[3]) Staatsrechtliche Studien Heft 1 S. 10, 31.

[4]) Politik I, 39 und II, 324.

[5]) Annalen S. 271—273.

[6]) a. a. O. S. 84.

[7]) a. a. O. S. 271—273.

[8]) a. a. O. I, 58 Note 1.

Recht, und dafür gab es Beispiele in der Verfassung von Mexiko und der Schweiz, auch in Verbindung mit der ihr untergebenen einzelstaatlichen Gewalt ausüben. Darum gehen die Schriftsteller, die die Kompetenz-Kompetenz als Hauptmerkmal der Souveränität hinstellen, zu weit.

Ebenso sagt Treitschke[1]: Der radikale Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat liegt also darin, daß im Staatenbund die Glieder souverän sind, die Zentralgewalt unter ihnen steht . . . im Bundesstaat dagegen wird die Souveränität der bisher unabhängigen Glieder aufgehoben. Er sieht auch in der Kompetenz-Kompetenz das wichtigste Recht des souveränen Staates.[2])

Jellinek[3]) sieht auch in der Souveränität der Zentralgewalt das Kriterium des Bundesstaates und das ihn vom Staatenbund unterscheidende Merkmal. „So wie der Staatenbund nur an der Souveränität der Bundesglieder hat der Bundesstaat nur an der Souveränität der Zentralgewalt seine Grenze." Essentiale der Souveränität ist aber das Recht der Kompetenzerweiterung;[4]) wo daher die Kompetenz eines Bundes nur durch einhelligen Vertragswillen der Glieder abgeändert werden kann, da ist kein Bundesstaat. Gäbe man zu, daß für eine Änderung öffentlichrechtlicher Verhältnisse stets ein Vertrag zwischen Glied- und Bundesstaat nötig sei, dann müßte man die Lehre von der Doppelsouveränität in integrum restituieren.[5])

Ich gebe darin Jellinek völlig recht. Nachdem er noch versichert hat, daß nur drei Momente nötig sind, um den Begriff des Bundesstaates zu wahren, Souveränität der Zentralgewalt, direkte Unterordnung des Volkes unter dieselbe und Existenz der Gliedstaaten, kommt er dazu,[6]) daß dieses Merkmal nur ein theoretischer Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund ist. Der eigentliche, praktische Unterschied, nach dem im konkreten Fall Bundesstaat vom Staatenbund zu unterscheiden ist, ist nur das Sezessionsrecht der Glieder im Staatenbund, das den Gliedstaaten im Bundesstaat fehlt. Zu dieser Abschwenkung von seiner Theorie ist Jellinek durch

---

1) Politik II S. 325.
2) a. a. O. S. 324.
3) Lehre von den Staatenverbindungen S. 291.
4) a. a. O. S. 296.
5) a. a. O. S. 295.
6) a. a. O. S. 298.

die feste Überzeugung von der Richtigkeit der Lehre Calhouns vom Bundesstaat gekommen. Dieser war das geistige Schwert, das für die politischen Bestrebungen der nordamerikanischen Südstaaten vor dem Sezessionskrieg focht. Die Südstaaten divergierten in mancher Beziehung, besonders in der Sklavenfrage, von der Majorität der Nordstaaten in der Union, wurden aber regelmäßig überstimmt. Um dem zu entgehen, stellten sie die Behauptung auf, die Konstitution der Vereinigten Staaten sei ein Vertrag zwischen souveränen Staaten. Die Staaten, die den Vertrag geschlossen hätten, existierten fort und wären deshalb noch souverän.[1]) Sie hätten das Recht, jederzeit aus der Union auszutreten. Bevor durch die Niederlage der Südstaaten im Sezessionskrieg die Anwendung dieser Lehre auf die Union ausgeschlossen wurde, fand die Lehre Calhouns ihre Verwirklichung in dem allerdings nur kurze Zeit bestehenden Sonderbund der Südstaaten. Dieser Bund wird von Calhoun als Staatenbund bezeichnet; die Glieder sind souverän.[2]) Trotzdem hat der Bund als Zentralorgan eine wirkliche Regierung mit direkt für die Untertanen verbindlicher Gesetzgebung, mit Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Der Bund hatte auch das Recht der Kompetenz-Kompetenz bei Zustimmung von zwei Drittel der Gliedstaaten. So weit war der Bund der Sezessionsstaaten der Union nachgebildet. Der Unterschied bestand nur in der Souveränität der Glieder, welche auf der vertraglichen Grundlage des Bundes beruhte. Daraus folgte aber, daß ein Gliedstaat, dem ein vom Bunde erlassenes Gesetz verfassungswidrig erschien, auf dem für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Wege von der Gesamtheit der Staaten ein Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des betreffenden Aktes verlangen konnte. Bis dahin konnte er den Akt als ungültig betrachten. Wenn die Gesamtheit den Akt billigte, hatte der in der Minorität verbliebene Staat ein Sezessionsrecht.[3]) Calhoun hält sein federal government für eine neue, festere Art des Staatenbundes im Gegensatz zu der confederacy. Diese beiden zusammen unterscheiden sich von dem eigentlichen Bundesstaat durch ihre vertragsmäßige Entstehung und das daraus folgenden Sezessionsrecht.

Seydel will diese Theorie auf das Deutsche Reich ausdehnen.

---

[1]) Jellinek a. a. O. S. 189.

[2]) Präambel u. Art. 6,5.

[3]) Jellinek a. a. O. S. 193.

Es ist seiner Ansicht nach, wie wir oben gesehen haben, ein federal government im Sinne Calhouns. So weit geht Jellinek nicht, er gibt sogar zu, daß Seydels Versuch erfolglos war. Aber er nimmt die Möglichkeit der Bildung eines Staatenbundes nach dem Vorbild des federal government an und daher die Möglichkeit der Kompetenz-Kompetenz auch für die Zentralgewalt des Staatenbundes. Daher könne dieses Merkmal nicht zwischen Staatenbund und Bundesstaat gestellt werden, sondern es bleibe eben nur das Sezessionsrecht der Glieder im Staatenbund, das auf der vertragsmäßigen Entstehung des Staatenbundes beruhe.

Dieser Ansicht kann ich mich nicht anschließen. Solange kein Gliedstaat ein Bundesgesetz für verfassungswidrig erklärt, haben die Gesetze unmittelbare Geltung für jedermann. Insofern sagt Brie,[1]) daß sich eine „solche Gestaltung, solange kein tiefer Konflikt herrscht, praktisch von einem Bundesstaat nicht unterscheidet". Erst bei einem Konflikt im Innern zeigt sich der Charakter des federal government. Genau so war es auch im Deutschen Bund. Wenn die Bundesstaaten einig waren, kamen Gesetze zustande, die für den ganzen Bund galten, wie das alte Handelsgesetzbuch und die Wechselordnung. Jedem Gesetz, und ein solches ist auch bei Ausübung der Kompetenz-Kompetenz nötig, kann sich ein widerstrebender Einzelstaat durch Sezession entziehen. Das federal government hat eben nur eine quantitativ größere Befugnis wie eine confederacy. Die Intensität seines Willens ist nicht größer. Es hat meiner Ansicht nach kein unmittelbares Gesetzgebungsrecht in dem Sinn, wie es oben entwickelt wurde. Darum ist das federal government auch kein Bundesstaat. Sein Vorhandensein beweist nur, daß es einen Staatenbund geben kann, der durch Kompetenz-Kompetenz entwicklungsfähiger ist als andere Staatenbünde. Wenn der Bund wirklich und vollständig die Rechte gehabt hätte, die Calhoun ihm gibt, so wäre er souverän und nicht die Gliedstaaten. Dann hätten diese aber auch nicht ihr Sezessionsrecht geltend machen können.

In seiner Bundesstaatstheorie bezeichnet Jellinek[2]) als Hauptmerkmal der Souveränität neben dem Recht der Kompetenzerweiterung die unmittelbare Unterordnung der Bürger unter die Zentralgewalt. Diese ist ihm aber ein Unterschied des Bundesstaats vom Staaten-

---

[1]) In Grünhuts Zeitschr. S. 133.

[2]) a. a. O. S. 291.

staat,[1]) nicht vom Staatenbund. Denn im Staatenbund kann ja seiner Ansicht nach eine direkte Unterordnung unter die Zentralgewalt erfolgen.

Wie wir gesehen haben, ist das aber nur bei Einwilligung der Einzelstaaten der Fall, wie es ja auch in der schweizerischen Eidgenossenschaft gelegentlich eine direkte Einwirkung auf einzelne Untertanen gab. Aber eine Herrschergewalt in dem Sinne, wie sie ein Staat, also auch der Bundesstaat, hat, hat auch Calhouns federal government nicht. Darum braucht man sich bei Unterscheidung von Staatenbund und Bundesstaat nicht auf das Vorhandensein oder den Mangel des Sezessionsrechts der Glieder zu beschränken. Man kann behaupten, daß nur der Bundesstaat das Recht hat, Gesetze mit unmittelbarer Wirkung für seine Untertanen zu erlassen, daß dieses Recht dem Staatenbund fehlt. Da eine Kompetenzveränderung auch im Wege der Gesetzgebung erfolgt, kann man diese als Unterschied auch anführen.

Bei der Betrachtung des Bundesstaats legen Brie und Rosin besondern Wert auf den Zweck. Brie[2]) sagt: wie für jede Gesamtperson, so ist auch für den Bundesstaat der Zweck das für sein Wesen zentrale Moment. Rosin legt ebenfalls dem Moment des Zwecks eine große Bedeutung für das öffentliche Recht bei. Dies dürfte zutreffen, denn während die Einzelperson sich selbst Zweck ist, hat die öffentlichrechtliche Gesamtpersönlichkeit einen von ihren Gliedern verschiedenen Zweck, der aber nicht Selbstzweck ist.[3]) Nach Rosin[4]) soll aber der Zweck dem abstrakten Begriff der Gesamtpersönlichkeit den konkreten Inhalt geben. Er sieht die Kompetenzen als rechtliche Folge der Zwecke an.

Brie[5]) nennt als Hauptrichtungen des Staatszwecks: Verteidigung nach außen, Rechtsschutz im Innern, Pflege der Volkswohlfahrt. Diese Zweckbestimmungen sind allerdings in allen Verfassungen enthalten. Wenn man von den in den Einleitungen der einzelnen Verfassungen erwähnten Zwecken ausgeht, wird man bald sehen, daß ein wesentlicher Unterschied zwischen den Schweizerischen

---

[1]) a. a. O. S. 277/78.

[2]) Theorie der Staatenverb. S. 99.

[3]) Schulze, Einleitung in das Deutsche Staatsrecht S. 125, 126.

[4]) Annalen S. 289.

[5]) a. a. O. S. 100.

Verfassungen vor und nach 1848[1]) nicht zu machen ist. 1848 kommt die Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt hinzu. Das ist aber eben eine allgemeine Bemerkung ohne juristische Bedeutung, jedenfalls kein fundamentaler Unterschied gegen früher. Geht man auf den Zweck als Grundlage der Kompetenzen zurück, so sehe ich gar nicht ein, warum man bei der Unterscheidung zweier Gewalten die Zwecke als Merkmale anführen soll und nicht die aus der Verfassung besser festzustellenden Kompetenzen.

Wenn Brie[2]) die Universalität des Zwecks beim Bundesstaat in Gegensatz setzt zu dem auf Förderung einzelner Interessen beschränkten Zweck des Staatenbundes, so fällt er in denselben Fehler wie die Schriftsteller, die in der Quantität der Hoheitsrechte den qualitativen Unterschied zwischen Gemeinde und Staat sehen. Die Zwecke sind, wie Laband sagt,[3]) von bestimmendem Einfluß auf die juristische Gestaltung der Rechtsinstitute, aber zum Begriff derselben gehören sie nicht. Ferner führt Laband[4]) aus, daß mit Einführung der Universalität des Zwecks nur ein anderer Ausdruck für die Souveränität des Staates gewonnen sei. Diese Konsequenz zieht auch Rosin bei Unterscheidung von Bundesstaat und Staatenbund, indem er sagt[5]): der Bundesstaat unterscheidet sich vom Staatenbund durch die ihm zustehende Persönlichkeit. Bildet der letztere ein vertragsmäßiges Verhältnis unter souveränen Staaten zur gemeinschaftlichen Erfüllung staatlicher Aufgaben, so ist der Bundesstaat eine über den ihrer Souveränität beraubten Gliedstaaten stehende Gesamtpersönlichkeit mit einem Teil der Staatsaufgaben als eigenem, selbständigem Lebenszweck. Rosin stimmt also, besonders da er auch in seinen Ansichten über die Souveränität nicht weit von der hier entwickelten abweicht, fast völlig mit diesem überein. Anders Brie. Der Grund liegt in der von ihm entwickelten Ansicht von der geminderten Souveränität[6]) der Gliedstaaten im Staatenbund. Da den Gliedstaaten im Staatenbund die Zentralgewalt übergeordnet ist, so kann in ihrer Nichtsouveränität und der Souveränität der

---

[1]) Bundesvertrag v. 7. 8. 1815. Einleit. und Bundesverf. der Schweiz. Eidgenossenschaft Art. 2.

[2]) a. a. O. S. 100.

[3]) a. a. O. S. 67.

[4]) a. a. O. S. 61 Note 2.

[5]) a. a. O. S. 302.

[6]) In Grünhuts Zeitschr. S. 128/29 und Theorie der Staatenverb. S. 100.

Gliedstaaten, nach Brie, nicht der Unterschied vom Bundesstaat liegen. Er legt ihn also in die Verschiedenheit der Zwecke, obgleich er denselben Unterschied schon bei Unterscheidung der Gemeinde vom nicht-souveränen Staat gebracht hat. Erst aus der Verschiedenheit der Zwecke folge die Verschiedenheit der Kompetenz. Als einziges Argument dagegen will ich nur die Unmöglichkeit einer geminderten Souveränität bringen, die nach den oben entwickelten Eigenschaften der Souveränität fast allgemein anerkannt wird. Im übrigen spricht dagegen, was oben bei Feststellung des Unterschiedes zwischen Staat und Gemeinde gegen Verwendung eines so wechselnden Begriffs wie Zweck als Unterscheidungsmerkmal gesagt ist.

Ich kann daher nochmals kurz zusammenfassend den Unterschied von Bundesstaat und Staatenbund dahin formulieren, daß ersterer ein souveräner Staat ist, letzterer ein Rechtsverhältnis nichtsouveräner Staaten.

Die positiven Bedingungen, die die Zentralgewalt erfüllen muß, damit man ihr die Souveränität und damit dem Ganzen den Charakter des Bundesstaats zusprechen kann, sind:

1. Unabhängigkeit der Zentralgewalt von irgend einem übergeordneten Willen, es sei denn vertragliche Abhängigkeit.

2. Unterordnung sämtlicher Personen und Glieder, die zu dem Gemeinwesen gehören. Dieselbe äußert sich in der Rechtskraft der von der Zentralgewalt publizierten Gesetze.

3. Kompetenz-Kompetenz, entweder allein oder in Verbindung mit den Gliedstaaten. Jedenfalls darf dieses Recht nicht von der Einstimmigkeit der Gliedstaaten abhängen.

II. Die Praxis der Bundesverfassungen.

§ 11.

Nachdem wir die wichtigsten aus der großen Zahl der Theorien über den Staatenbund und Bundesstaat untersucht haben und so auf theoretischem Wege zu einer Ansicht über den Bundesstaat und seinen Unterschied vom Staatenbund gekommen sind, müssen wir an der Hand der Bundespraxis die Richtigkeit unserer Resultate prüfen.

Einzelne Schriftsteller wie Westerkamp und Le Fur sind der Ansicht, daß man die Fragen auf diesem Gebiet überhaupt nur auf induktivem Wege, durch genaue Prüfung der bestehenden

Staatenverbindungen lösen kann. Sie führen dabei eine große Menge von Verfassungen ins Feld, von denen aber entweder überhaupt nicht feststeht, zu welcher Kategorie von Staatengebilden sie gehören, oder die, wie die Verfassungen der südamerikanischen Staaten, eine Nachbildung einer anderen Verfassung sind, oder die, wie die kanadische, australische u. a., von einer fremden Macht gegeben sind.

Es bleiben uns eigentlich nur drei Verfassungen, die unzweifelhaft selbständig und bundesstaatlich sind: die Verfassung der Nordamerikanischen Union, der Schweizer Eidgenossenschaft und des Norddeutschen Bundes mit ihrer Fortsetzung, der Reichsverfassung. Diese drei Staaten haben im Laufe der letzten 120 Jahre an sich selbst den Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat erfahren. Darum werden wir an ihnen den Unterschied dieser beiden Arten von Verfassungen sehen können.

Zunächst sind die Vereinigten Staaten von Nordamerika heute allgemein als Bundesstaat anerkannt. Die Articles of Confederation, eine unzweifelhaft staatenbündische Verfassung, sind nach dem glücklich beendeten Freiheitskrieg am 14. 11. 1777 von dem Kongreß der 14 Staaten vorbehaltlich der Genehmigung der einzelnen Legislaturen beschlossen. Diese erfolgte allmählich, die letzte im Jahre 1781.

Da diese Verfassung sich nicht bewährte, und die Konföderation nach wenigen Jahren ihres Bestehens vor dem Staatsbankerott stand, wurde durch Resolution v. 21. 2. 1787 einer aus Vertretern von 12 Staaten bestehenden Verfassungskonvention der Auftrag gegeben, die Konföderationsartikel zu revidieren und Änderungen und Zusätze vorzuschlagen. Die Konvention arbeitete aber eine ganz neue, heute allgemein als bundesstaatlich anerkannte Verfassung aus.

Wenn man beide Verfassungen miteinander vergleicht, so findet man die Unterschiede, welche wir oben für Bundesstaat und Staatenbund aufgestellt haben, wieder.

Die Zentralgewalt der Konföderation ist nicht souverän, die Gliedstaaten sind es. Each state retains its sovereignty freedom and independence.[1] Die Präambel der Unionsverfassung lautet: We the people of the United States . . . do ordain and establish this constitution. Das ist wohl mehr eine Formel,[2] die keine

[1] Konföd. Art. II.

[2] Schlief, Die Verfassung der Nordamer. Union S. 69.

juristische Bedeutung hat. Doch muß man die Vertretung des Gesamtvolks, den Kongreß, als Träger der Souveränität ansehen, da er die volle Gesetzgebungsgewalt hat: all legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States.[1])

Eine eigene Gesetzgebung hatte die Konföderation nur auf dem Gebiet der Seeräuberei, Land- und Seebeute, der Zusammensetzung und des Wertes der Münze, der Maße und Gewichte, des Handels mit den Indianern und des Postwesens von einem Staat zum anderen.[2]) Diese Rechte kann man aber nicht als Hoheitsrechte bezeichnen, durch die die Zentralgewalt eine souveräne Stellung bekommen könnte. Sonst war die Ausführung der Gesetze Recht und Pflicht der einzelnen Staaten.[3]) Die Gesamtheit hatte aber kein ausreichendes Zwangsrecht gegen renitente Mitglieder.

Der Art. 6 enthält zwar eine Anzahl Rechte, die dem Bunde zustehen, wie z. B. das Kriegs-, Vertrags- und Gesandtschaftsrecht; aber er konnte für den Krieg keine Soldaten ausheben, er konnte die Einwilligung der Einzelstaaten zu den von ihm geschlossenen Verträgen nicht erzwingen, er konnte die Gesandten nicht bezahlen.

Anders bei der Union. Art. 1 Sekt. 8 enthält in 18 Abschnitten die Rechte des Kongresses, die wichtigsten, die es überhaupt im Staate gibt. Da die Zentralgewalt der Union eigene Vollziehungsbeamte, eigene Gerichte hat, so ist sie von dem Willen der Einzelstaaten unabhängig. Ihre Beschlüsse haben mit Unterzeichnung durch den Präsidenten Rechtskraft.[4]) Auch wenn der Präsident nicht zustimmen will, kann der Kongreß seinen Beschlüssen durch nochmalige Annahme mit einer Zweidrittelmajorität Rechtskraft verleihen.

Auch auf dem Gebiet der Kompetenz-Kompetenz, dem anderen Merkmal der Souveränität, sehen wir denselben Unterschied zwischen Konföderation und Union. In ersterer sind Verfassungsänderungen (mit Ausnahme der Aufnahme von Kanada oder anderen Kolonien) von der Genehmigung der Legislaturen sämtlicher Einzelstaaten abhängig.[5]) In der Union haben der Kongreß oder die Einzellegislaturen mit Zweidrittelmajorität eine Verfassungsänderung vorzuschlagen.

---

[1]) Unionsverf. Art. 1 Sekt. 1.

[2]) Konföd. Art. 60.

[3]) Konföd. Art. 13.

[4]) Unionsverf. Sekt. 7, 2.

[5]) Konföd. Art. 5, 9—11, 13.

Der Vorschlag wird dann von einer der Philadelphiakommission nachgebildeten Konvention oder von den Einzellegislaturen beraten und mit Zweidrittelmajorität angenommen. In den 15 Fällen, in denen die Unionsverfassung geändert wurde, ging stets die Initiative vom Kongreß, also der Zentralgewalt, aus. Im übrigen sind bei der eigentlichen Beratung der Anträge die Einzelregierungen überhaupt nicht beteiligt, sondern die Einzelparlamente, also Vertretungen des souveränen Volkes der Vereinigten Staaten. Das Volk gibt, ähnlich wie das römische Volk in den Komitien, in bestimmte Gruppen eingeteilt sein Votum über die Verfassungsänderung ab. Die Zentralgewalt ist nicht auf die Einstimmigkeit der Einzelstaaten angewiesen, und das genügt neben dem unmittelbaren Gesetzgebungsrecht, nach unseren Ausführungen, um eine Gewalt souverän sein zu lassen. Die Gliedstaaten können daher nicht souverän sein.

§ 12.

Die Schweiz war bis zum Jahre 1848 mit kurzer Unterbrechung durch die helvetische Republik ein Staatenbund. Die Verfassung v. 7. 8. 1815 nennt sich Bundesvertrag. Schon daraus sieht man, daß diese Vereinigung der Kantone kein Staat war. Am Schluß des Vertrages heißt es, daß die Kantone „frei und ungezwungen in den Bund treten", daß sie „von nun an alle daraus entstehenden Pflichten und Verbindlichkeiten gegenseitig erfüllen wollen". Es steht nichts darin von einer Unterordnung der Kantone unter den Willen des Bundes. Es kann daher nur ein Vertragsverhältnis unter souveränen Kantonen vorliegen.

Der Bund hat das Recht, Krieg zu führen,[1] das Vertrags- und Gesandtschaftsrecht haben sowohl der Bund wie die Kantone.[2] Der Bund darf über die Truppen der Kantone verfügen und ernennt den Oberbefehlshaber und die höheren Offiziere. Außer Matrikularbeiträgen erhält der Bund zur Deckung der Kosten für einen Krieg[3] die Einkünfte aus Eingangszöllen, die von den Grenzkantonen erhoben werden. Der Bund hat das Recht, den Tarif, die Art der

---

[1] Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 125 Anm. 17 und Le Fur, Bundesstaat und Staatenbund S. 165.

[2] Art. 8 des Schweiz. Bundesvertrages.

[3] Art. 3 des Bundesvertrages.

Rechnungsführung und die Maßnahmen zur Verwahrung des bezogenen Geldes zu bestimmen". [1])

Daraus, wie aus dem Recht des Bundes, den Oberbefehlshaber des Bundesheeres zu ernennen, folgert Westerkamp,[2]) daß manche Beschlüsse des Bundes legislativen Inhalt haben, und daß einige derselben nicht allein die Kantone, sondern jedermann verpflichten, den sie nach ihrem Inhalt angehen konnten.

Man darf daraus nicht die Souveränität des Bundes schließen, denn abgesehen davon, daß es sich hier um keine Hoheitsrechte handelt, fehlt dem Bunde das Recht der Kompetenzerweiterung.[3]) Er kann also nicht aus eigener Kraft diese doch recht bescheidenen Befugnisse ausdehnen. Wenn auch einzelne Beschlüsse der Tagsatzung, des Organs des Bundes, legislativen Inhalt haben, so hat die Tagsatzung doch noch kein Recht zur Gesetzgebung. Ihre Beschlüsse richten sich fast stets an die Kantone, in der Durchführung ist sie von dem guten Willen der Kantone abhängig, ebenso wenn sie Zwangsmaßregeln gegen einen Kanton anordnen will, der seinen bundesmäßigen Pflichten nicht nachkommt.[4]) Auch kann man die Tagsatzung nur ein Organ der verbündeten Kantone nennen, nicht ein Organ der Gesamtheit, denn sie wird gebildet aus je einem Gesandten jeden Kantons. Der Gesandte muß nach seiner Instruktion stimmen.

Schließlich hat es die Mehrheit der Kantone völlig in der Hand, ein Zusammentreten der Tagsatzung zu vereiteln; da mindestens 12 Vertreter bei der Eröffnung zugegen sein müssen, so kommt eine Session überhaupt nicht zustande, wenn 12 Kantone entweder die Tagsatzung nicht beschicken oder ihre Vertreter nicht instruieren.

Diese Verfassung bewährte sich gar nicht. Nach vielen Streitigkeiten, die sogar zu blutigen Kämpfen führten, wurde am 12. 9. 1848 eine neue bundesstaatliche Verfassung angenommen, die trotz einer Revision aus dem Jahre 1864 im wesentlichen unverändert noch heute besteht. Die Verfassung wird angenommen durch einen Beschluß der Tagsatzung, obwohl nur 15 $^1/_2$ Kantone sich dafür erklärt

---

[1]) Bundesvertrag Art. 3 Abs. 7.

[2]) a. a. O. S. 309.

[3]) Le Fur a. a. O. S. 168.

[4]) Bundesvertrag Art. 8.

hatten. Stillschweigend erklären die opponierenden Kantone ihren Eintritt dadurch, daß sie die Wahl für die Bundesversammlung vornehmen lassen. Hieraus schon kann man sehen, daß der Bund von 1848 nicht im Vertrage der Kantone seinen Rechtsgrund hat.

„Entscheidend für die Gründung des Bundesstaates konnte nur ein Beschluß sein, und zwar ein Beschluß der Tagsatzung.“ [1])

Auch dem Inhalt nach erkennt man den bundesstaatlichen Charakter der Verfassung von 1848 und damit ihren Unterschied vom Bundesvertrage von 1815 in der Verteilung der Souveränität. Auf Grund der Verfassung von 1848 muß man der schweizerischen Eidgenossenschaft Souveränität zusprechen, obgleich es im Art. 3 heißt, daß die Kantone souverän sind. Diese Behauptung, die ohne juristische Bedeutung ist, läßt sich mit Bestimmungen der Verfassung von 1848 nicht stützen. Wir können aus ihr nur entnehmen, daß der Bund souverän ist, und nach 1848 hat sich gezeigt, daß sich ein Streben nach Erweiterung der Zuständigkeit des Bundes mit Erfolg durchzusetzen versteht.

Übereinstimmung herrscht zwischen beiden Verfassungen in dem ausschließlichen Recht des Bundes, Krieg zu führen.[2]) Aber gegen den Bundesvertrag hat die Verfassung von 1848 dem Bunde ein viel weiter gehenderes, beinahe ausschließliches Vertrags- und Gesandtschaftsrecht gegeben.[3]) Ein stehendes Heer hat der Bund nicht, aber er hat seit 1848 eine fast vollständige Zuständigkeit in den Militärangelegenheiten. Er gibt Gesetze über die Heeresverfassung, hat die Leitung des Heeres und die Verfügung über alle zur Kriegführung gehörigen Mittel.[4]) Die Kantone haben eine hauptsächlich verwaltende Tätigkeit. In Finanzangelegenheiten hat der Bund im Gegensatz zur früheren Verfassung eine größere Selbständigkeit. Das sind aber alles einzelne Rechte, die sich nur ihrer Quantität nach von den dem Bunde nach den älteren Verfassungen gegebenen Rechten unterscheiden. Eine Wesensverschiedenheit zwischen beiden Verfassungen liegt in dem unmittelbar wirkenden Gesetzgebungsrecht des Bundes nach 1848. Art. 2 der Bundesverfassung setzt dem

---

[1]) Schollenberger, Bundesverf. der schweiz. Eidgenossenschaft S. 31 und Fleiner, Die Gründung des Schweizer Bundesstaates im Jahre 1848 S. 37.

[2]) Art. 8 der Bundesverf.

[3]) Art. 9 der Bundesverf.

[4]) Art. 18 der Bundesverf.

Bund zum Zweck nicht nur die Behauptung der Verbindung der Einzelstaaten nach außen und deren Sicherheit im Innern, sondern auch die Herrschaft über die Staatsbürger selbst, die direkte Herrschaft über sie im Sinne des Schutzes ihrer Freiheiten und Rechte und der Beförderung ihrer Wohlfahrt.[1]) Ferner beschränkt Art. 3 die Rechte der Kantone durch die der Bundesgewalt zustehenden Rechte. Art. 71 bestimmt, daß die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung, bestehend aus Nationalrat und Ständerat, ausgeübt wird. Die Zustimmung beider Kammern ist für ein Bundesgesetz erforderlich.[2]) In Übereinstimmung mit ihren demokratischen Prinzipien gestattet die Bundesverfassung im Art. 89 eine Volksabstimmung auf Verlangen von 30 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von 8 Kantonen. Das ändert aber nichts an der unmittelbaren Gesetzgebungsgewalt des Bundes. Eine solche Gewalt hatte die Tagsatzung nach dem Bundesvertrage von 1815 nicht.

Noch stärker zeigt sich aber die Überordnung der Zentralgewalt des Bundes über die Kantone bei einer Verfassungsänderung. Eine Total= wie eine Partialrevision kann von der Bundesversammlung ausgehen oder von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern, nicht von einer Anzahl der Kantone. „Die Totalrevision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.“ [3]) Da die Vertreter der Kantone im Ständerat nicht an Instruktionen gebunden sind, haben die Kantonalregierungen auf eine Totalrevision keinen Einfluß, bei der Partialrevision hängt die Entscheidung vom Volk und den Kantonen ab; da die Kantone nicht durch ihre gewählten Vertreter im Ständerat abstimmen, sondern das Votum der kantonalen Volksvertretung als Stimme abgegeben wird, hat auch innerhalb der Kantone nur die Mehrheit der Kantonsbürger, das Volk, Einfluß auf eine Partialrevision.

Jedenfalls kann die Bundeskompetenz jederzeit auch gegen den Willen einer Minderheit der Kantone ausgedehnt werden. Durch dieses Recht unterscheidet sich der Bund unter der Verfassung von 1848 von dem Vertrage von 1815.

Wir können also die Zentralgewalt der Schweizer Eidgenossenschaft souverän nennen und darum schon wegen der begrifflichen Un=

---

[1]) Schollenberger a. a. O. S. 97.

[2]) Art. 89 der Bundesverf.

[3]) Art. 119 der Bundesverf.

teilbarkeit der Souveränität den Kantonen die ihnen in Art. 1, 3 und 5 der Bundesverfassung zugesprochene Souveränität nicht geben. Diese gewiß absichtlich wiederholte Zusicherung mag der politischen Rücksicht entsprungen sein, die Kantone um so eher für die Annahme der Bundesverfassung zu gewinnen.[1]) Juristisch begründet ist sie m. A. nach nicht.

III. Warum ist das Deutsche Reich ein Bundesstaat?

§ 13.

Nachdem wir die auf theoretischem Wege gefundene Begriffsbestimmung des Bundesstaats und seinen Unterschied vom Staatenbund an zwei Beispielen der Bundespraxis geprüft haben, können wir feststellen, welche Stellung das neue Deutsche Reich unter den Staatenverbindungen einnimmt.

Bei Betrachtung der juristischen Konstruktion eines Staates betrachtet man am besten erst seine Entstehungsgeschichte, dann das ihm zugrundeliegende Prinzip und seine Verfassung.

Das Deutsche Reich ist nur eine Fortentwicklung des Norddeutschen Bundes. Die Reichsverfassung stellt „keine neue Verfassung dar, vielmehr nur eine berichtigte Beurkundung".[2]) Ebenso sagt der Abgeordnete Miquel am 7. 12. 1870: Ich sehe die Sache so an, daß das Rechtssubjekt, welches Vermögen und Schulden hat, der Norddeutsche Bund nicht untergeht, sondern bestehen bleibt, daß nur andere Staaten hinzutreten auf Grund der Bundesverfassung selber.[3])

Die völkerrechtliche Grundlage[4]) des Norddeutschen Bundes bildet der Bündnisvertrag vom 18. 8. 1866, geschlossen von ursprünglich 16 Staaten, zu denen in den Monaten August, September und Oktober d. J. noch 6 hinzukamen. Dieses Bündnis begründete[5]) ein Offensiv- und Defensivbündnis auf ein Jahr und ferner die Verpflichtung, innerhalb eines Jahres eine Bundesverfassung an Stelle des Bündnisses treten zu lassen, ein pactum de contrahendo. Es

---

[1]) Schollenberger a. a. O. S. 96.

[2]) Mejer Einleit. S. 334.

[3]) Stenogr. Ber. des Reichstags, außerordentl. Session 1870 S. 132, zit. bei Arndt.

[4]) Laband a. a. O. Bd. 1 S. 16.

[5]) Hänel, Studien S. 69 ff.

soll zur Beschließung der Verfassung ein nach den Grundsätzen des Reichswahlgesetzes vom 12. 4. 1849 zu wählendes Parlament berufen werden. Durch das Bündnis waren die einzelnen Staaten nicht verpflichtet, sondern nur die Einzelregierungen.[1]) Die Einzelparlamente sollten dem Reichstage erst das Recht übertragen, eine Verfassung zu geben. Dieses Recht wurde aber, mit Ausnahme von Braunschweig, von keinem Landtage dem Reichstage gegeben. Er erhielt nur ein Recht, zu beraten. Auch wurde von einzelnen Staaten das Wahlgesetz nicht entsprechend dem Augustbündnis abgeändert. Trotzdem fanden die Wahlen statt, der Reichstag wird am 24. 2. 1867 vom König von Preußen eröffnet. Der Verfassungsentwurf wird am 16. 4. 1867 nach mannigfachen Abänderungen angenommen.

Damit war politisch viel, rechtlich nichts gewonnen.[2]) Der Norddeutsche Bund konnte noch gar nicht entstanden sein, weil der Reichstag nach der Mehrzahl der Wahlgesetze nur eine beratende Stimme haben sollte. Er war im eigentlichen Sinne des Staatsrechts gar keine Volksvertretung.[3])

§ 14.

Erst durch die gesetzmäßige Genehmigung in den Einzellandtagen, die in den meisten in der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Form erteilt wurde, wurde die Verfassung Gesetz, und zwar mit Rechtskraft vom 1. 7. 1867 ab. Über die rechtliche Bedeutung der Genehmigung durch die Einzellandtage gibt es sehr verschiedene Ansichten.

Seydel[4]) und Arndt[5]) behaupten, die Verfassung des Norddeutschen Bundes sei dadurch übereinstimmendes Landesgesetz sämtlicher norddeutscher Staaten geworden. Seydel kommt infolgedessen, wie schon oben erwähnt, zu dem Resultat, daß der Norddeutsche Bund ein Staatenbund ist, daß seine Gesetze übereinstimmende Landesgesetze sind. Hänel[6]) weist nach, daß die Einzelstaaten gar nicht die Macht und das Recht besitzen, die Regelung eines

[1]) Arndt, RV. S. 28.

[2]) Arndt, Staatsr. S. 29.

[3]) Laband a. a. O. S. 23.

[4]) Seydel, Komm. S. 15.

[5]) Arndt, Komm. zur RV. S. 39 und Staatsr. S. 31; ferner H. Schulze Einl. S. 473.

[6]) Studien S 54, 76.

solchen „Koexistenzverhältnisses“ vorzunehmen. Durch eine Summe von Partikulargesetzen könne eine solche Verfassung nicht entstehen. Der Ansicht Hänels schließen sich Laband[1]) und Zorn[2]) an.

Arndt geht nicht so weit wie Seydel und sagt, die Verfassung sei nur als übereinstimmendes Landesgesetz entstanden, was demnächst auf Grund der Bundesverfassung geschehen sei, sei nicht mehr Landesrecht.[3]) Ähnlich nimmt Meyer[4]) einen völkerrechtlichen Vertrag als Entstehungsgrund der Verfassung an, legt ihr aber doch die Wirksamkeit eines Bundesgesetzes bei. Seydel[5]) macht dagegen geltend, daß Vertrag sich nicht in Gesetz, Gesetz sich nicht in Vertrag umändern könne. Eine Novation gebe es im Staatsrecht nicht.

Hänel[6]) sieht die Bedeutung der Mitwirkung der Landesvertretung in zwei Beziehungen; zunächst die Bedeutung der Prüfung und Anerkennung, daß die vorgelegte Bundesverfassung nach ihrem Inhalt und nach der Form ihrer Entstehung den durch das Augustbündnis begründeten Pflichten und Rechten entspreche. Sodann die negative Funktion, diejenigen Bestimmungen der Verfassungen und der Gesetze der Einzelstaaten auf verfassungsmäßigem Wege außer Wirksamkeit zu setzen, welche den in Aussicht genommenen, unmittelbaren Wirkungen und Ermächtigungen des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassung im Wege standen. Die erste Behauptung ist nach Laband[7]) unrichtig und unwesentlich. Die Einzelparlamente hätten die Macht gehabt, den Verfassungsentwurf zu verwerfen, was sich daraus ersehen läßt, daß sie dem Reichstage eine nur beratende Stimme geben. Auch finde sich in keinem Publikationspatent die Andeutung, daß eine Prüfung dahin stattgefunden habe, ob den Vereinbarungen des Augustbündnisses entsprochen sei. Gegenüber dem zweiten Punkt der Hänelschen Ansicht führt Laband[8]) an, daß durch Aufhebung eines Teils des Landesrechts noch nicht die Bundesverfassung eingeführt sei. Die Aufhebung der widersprechenden Bestimmungen des Landesrechts sei vielmehr die selbstverständliche

---

[1]) a. a. O. S. 25.
[2]) a. a. O. S. 27.
[3]) Staatsr. S. 31, RV. S. 41.
[4]) a. a. O. S. 175.
[5]) a. a. O. S. 16.
[6]) Studien S. 76.
[7]) a. a. O. S. 25.
[8]) a. a. O. S. 26.

Folge der Einführung der Bundesverfassung. Diese hätte von den Einzelstaaten vorgenommen werden müssen. Da nach Hänel[1]) die Bundesverfassung erst am 26. Juli mit dem Publikandum des Königs von Preußen an die Stelle des Bündnisvertrages trat und schon mit dem 1. Juli die der Verfassung widersprechenden Bestimmungen der einzelstaatlichen Verfassungen aufgehoben waren, so hätten die Einzelstaaten, nach Hänel, 26 Tage lang eine teilweise zerstörte Verfassung gehabt.[2])

Laband[3]) konstruiert die Gründung des Norddeutschen Bundes in folgender Weise: der Norddeutsche Bund konnte nicht durch Aufstellung von Rechtsregeln zur Existenz gelangen, „sondern nur als eine Tat, eine Rechtshandlung der Norddeutschen Staaten". Die Staaten hatten den Entschluß gefaßt, einen Bund zu gründen, und verwirklichten ihren Entschluß eben durch die Publikation der Bundesverfassung, denn nur so konnten sie ihrem Entschluß einen Realinhalt geben. Wegen der tiefgreifenden Änderungen, die der Eintritt in den Norddeutschen Bund für die Verfassung jedes Staates bedeutete, erging dieser Beschluß in allen Staaten in der Form eines verfassungsändernden Gesetzes.

Hiernach ist die Norddeutsche Bundesverfassung nicht übereinstimmendes Landesgesetz der Einzelstaaten geworden, sondern der Entschluß, in den Norddeutschen Bund einzutreten, ist von allen Einzelstaaten übereinstimmend erklärt worden. So war der Norddeutsche Bund durch den gleichzeitigen Eintritt aller Norddeutschen Staaten am 1. 7. 1867 entstanden. Damit war das Augustbündnis erfüllt, es hatte nur noch eine historische Bedeutung.

Seydel geht fehl,[4]) wenn er dem Augustbündnis eine fortdauernde Wirkung zuschreibt. Er setzt sich in Widerspruch mit der ausdrücklichen Erklärung des Bündnisses, daß die Verpflichtung, einen neuen Bund zu gründen, nur ein Jahr dauern solle.[5])

Die große Mehrzahl der Schriftsteller hat denn auch die staatsrechtliche Natur des Norddeutschen Bundes anerkannt. Es entstand nun ein Streit darüber, aus welchem Rechtsgrunde der Norddeutsche Bund seine Verfassung hat, da sie ihm nicht von den

---

[1]) a. a. O. S. 77.

[2]) Laband a. a. O. I, 28 Note 2.

[3]) a. a. O. S. 29.

[4]) Komm. S. 15.

[5]) Zorn a. a. O. S. 20.

Einzelstaaten gegeben ist. Zorn[1]) sucht diese Frage zu beantworten, indem er von der Lehre des Aristoteles[2]) ausgeht, daß die Staatsgewalt primär vorhanden ist, die Verfassung oder Ordnung der Gewalten im Staate sekundär durch die Staatsgewalt erfolge. Hiernach trat zuerst die neue Staatsgewalt faktisch ins Leben; diese neue Staatsgewalt hat sofort eine Verfassung, durch welche sie sich konstitutionell beschränkte, erlassen.[3]) Wenn Zorns Ansicht richtig wäre, dann hätte der Norddeutsche Bund eine Zeitlang ohne Verfassung als Einheitsstaat bestanden, dann hätten die Einzelstaaten ihre Herrschaft vom Bund delegiert erhalten, dann wäre ihre Verfassung nur ein Komplex von Rechtsnormen, innerhalb der ihnen vom Bund zugewiesenen Kompetenzsphäre. Dann wären die Einzelstaaten keine Staaten mehr, weil sie keine Herrschaftsgewalt besitzen, und die Konstruktion des Bundesstaats als pleonarchisch organisierter Einheitsstaat wäre richtig. Hänel[4]) nennt mit Recht diese Konstruktion eine vollkommene Verkehrung des Rechts- und Tatbestandes des Gründungsaktes, und weiter: „Die Einzelstaaten im genauen Gegenteil waren es, welche die durch die vorgesehene Verfassung geforderten Rechte dem Reich übertrugen, um im Besitz aller dadurch nicht berührten Befugnisse zu demselben Rechte zu verbleiben, zu dem sie ihnen bisher zustanden“.

Zorn[5]) gibt übrigens auch selbst zu, daß der Norddeutsche Bund seine Verfassung tatsächlich „gleich mit auf die Welt gebracht habe“. Dann kann er sie doch aber nicht nach seiner Konstituierung erlassen haben. Der Vorgang bei der Entstehung eines Staates läßt sich viel schwerer rechtlich verfolgen, wie die Ereignisse, die sichtbar vor einem liegen. Der „Akt der Staatsschöpfung ist hier (beim Bundesstaat) identisch mit dem Akt der Verfassungsschöpfung“.[6]) Der Norddeutsche Bund hat, wie Laband sagt,[7]) bei seiner Geburt seine Konstitution und Organisation mit auf die Welt gebracht. Der neue Bundesstaat und seine Verfassung entstanden zu gleicher Zeit durch einen tatsächlichen Vorgang, ohne daß man einen Gesetz-

[1]) a. a. O. S. 34.
[2]) Pol. IV, 4.
[3]) a. a. O. S. 35.
[4]) Staatsr. S. 799.
[5]) a. a. O. S. 32.
[6]) Jellinek a. a. O. S. 265.
[7]) a. a. O. S. 32.

gebungsakt feststellen könnte, durch welchen die Verfassung Rechtskraft erlangt hat.

Wir hatten schon darauf hingewiesen, daß das Deutsche Reich die Fortsetzung des Norddeutschen Bundes ist. Diese Fortentwicklung war besonders vorgesehen im Art. 79 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, welcher lautet:

Der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung. Der Urheber dieses Artikels, der Abgeordnete Lasker,[1] begründete seinen Antrag damit, daß er den Beitritt der Südstaaten nicht für eine Veränderung der Bundesidee halte, die eine Verfassungsänderung benötige, sondern daß dies durch einfaches Gesetz geschehen solle. Als nach den siegreichen Schlachten des Jahres 1870 die Novemberverträge mit den süddeutschen Staaten geschlossen wurden, brauchte auch nicht erst eine neue Verfassung ausgearbeitet zu werden, sondern es wurde die Verfassung des Norddeutschen Bundes zugrunde gelegt. So entwickelte sich die Entstehung des Deutschen Reichs viel einfacher als die des Norddeutschen Bundes.

Dem entsprachen die Beschlüsse der süddeutschen Staaten, deren gesetzgebende Körperschaften nur den Eintritt in den Norddeutschen Bund beschlossen. Die Reichsverfassung selbst wurde von ihnen nicht beraten, sondern nur die Verträge mit dem Norddeutschen Bund, denen die Bundesverfassung nur beigefügt war.[2] Man kann daher beim Deutschen Reich ebensowenig wie bei dem Norddeutschen Bund trotz des Abschlusses der Novemberverträge von einer vertragsmäßigen Entstehung reden. Die einzelstaatlichen Gesetzespublikationen stellen vielmehr Handlungen dar, durch welche der Norddeutsche Bund, Bayern, Württemberg und die anderen Staaten in Erfüllung der abgeschlossenen Verträge das Reich errichten.

So entstand das Deutsche Reich am 1. 1. 1871 und mit ihm seine Verfassung. Dem ersten deutschen Reichstag wird am 11. März ein Entwurf betr. die Verfassung des Deutschen Reichs mit einer Anlage, der Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, eingebracht. Die Motive bezeichnen die Zusammenfassung der in vier Urkunden enthaltenen Verfassungsbestimmungen in ein Dokument als Zweck

---

[1]) Stenogr. Ber. des verfassungsg. Reichstages S. 695.

[2]) Laband a. a. O. S. 44.

des Entwurfs. Der Abgeordnete Lasker[1]) bezeichnet den Entwurf als „Redaktion" der Novemberverträge. Dementsprechend besteht das am 16. 4. 1871 publizierte Reichsgesetz aus der Verfassungsurkunde, die für einige in den einzelnen Verträgen inkongruente Bestimmungen einen gemeinsamen Text festgestellt hat, und dem Publikationsgesetz. Daraus ist deutlich zu ersehen, daß die Verfassung des Deutschen Reichs nicht auf Vertrag beruht, sondern auf einem in aller Form erlassenen Reichsgesetz. Darum sagt Hänel[2]) mit Recht: Die Verfassung des Deutschen Reichs hat gegenwärtig zu ihrem ausschließlichen, rechtlichen Entstehungsgrund ein Gesetz, und zwar ein Reichsgesetz, welches lediglich von Reichs wegen und nirgends in der Form eines Partikulargesetzes publiziert ist. Die Verfassungsverträge des Norddeutschen Bundes und ihre partikulargesetzlichen Publikationen haben für die deutsche Reichsverfassung nur noch die Bedeutung motivierender, historischer Tatsachen und den Wert eines wichtigen Materials für ihre Auslegung.

Aus der Entstehungsgeschichte des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches ist also zu entnehmen, daß beide Staaten sind. Die Auffassung, daß beide Staatenbünde sind, findet in den Vorgängen bei der Gründung und in den Absichten der Beteiligten keinerlei Anhaltspunkte. Ferner müssen wir annehmen, daß beide Bünde durch Zusammenschluß von Staaten entstanden sind, denen wir diese Eigenschaft nicht absprechen können, weil sie nicht mehr souverän sind. Vor Errichtung des Norddeutschen Bundes waren seine Glieder Staaten, und zwar souveräne. Sie besaßen ein Volk, ein Gebiet, eine eigene Verfassung und Herrschaftsgewalt über ihre Bewohner. Diese notwendigen Merkmale haben die Staaten auch nach Errichtung des Deutschen Reichs behalten. Die Ansicht Zorns,[3]) daß die Einzelstaaten kein eigenes Herrschaftsrecht und keine eigene Verfassung haben, steht mit den historischen Tatsachen im Widerspruch. Die Einzelstaaten sind älter als das Reich. Sie können ihre Verfassung und ihre Herrschaftsgewalt also nicht von ihm empfangen haben.

Wir müssen daher aus der Entstehungsgeschichte des Deutschen Reiches annehmen, daß es ein Bundesstaat ist.

---

[1]) Stenogr. Ber. S. 95.

[2]) Studien I S. 89.

[3]) a. a. O. S. 34.

§ 15.

Oben hatten wir im Gegensatz zu Jellinek ausgeführt, daß die Entstehung eines Staates sein Wesen nicht begründe. Das Gerüst des Staates, seine Verfassung, gibt ihm in erster Linie Wesen und Charakter.

Wir müssen daher vor allem die Reichsverfassung betrachten, um uns über die Gründe klar zu werden, aus denen man das Deutsche Reich zu den Bundesstaaten rechnet.

Dabei kann man ebenso wenig wie aus der Entstehungsgeschichte ersehen, daß das Reich durch Vertrag souveräner Staaten entstanden ist oder daß es ein Vertragsverhältnis ist. Seydel[1]) versucht freilich seine Ansicht von der vertragsmäßigen Entstehung des Reiches mit den Eingangsworten zu stützen, „die ihm nicht für die Begründung eines Staates zu sprechen scheinen; denn da ist von Begründung eines ewigen Bundes die Rede“. Zorn behauptet, dieser Ausdruck wäre eine „juristische Inkorrektheit“,[2]) wofür er aber den Beweis schuldig bleibt. Ich meine aber, das Wort Bund beweist noch gar nicht die Absicht der Einzelstaaten, ein Vertragsverhältnis zu schließen. Dann hätte wenigstens von einem Bundesvertrag die Rede sein müssen. Das Wort Union oder United States bedeutet doch auch schließlich nichts anderes, und doch sind die Vereinigten Staaten als Staat anerkannt. Die Mehrzahl der Schriftsteller, so auch Zorn,[3]) ist demnach der Ansicht, daß die Worte, obwohl Bestandteil der Verfassung, doch nur enuntiativ gemeint sind. Hänel[4]) weist darauf hin, daß bei dem Bestehen eines Vertragsverhältnisses dieses auch für die norddeutschen Staaten untereinander in der Reichsverfassung hätte festgehalten werden müssen. Es fehlt aber jede Aufzählung der norddeutschen Staaten. Somit könnte nur ein Vertragsverhältnis bestehen zwischen dem Norddeutschen Bund und jedem der Südstaaten; damit würde Oberhessen in einem Vertragsverhältnis mit Hessen südlich des Mains stehen; das anzunehmen, „würden uns nur die stärksten Beweise nötigen können, für welche keine Andeutung vorliegt“.[5])

---

[1]) Komm. z. RV. S. 19.

[2]) a a. O. S. 60.

[3]) a. a. O. S. 60.

[4]) Studien S. 96.

[5]) Hänel a. a. O. S. 99.

Auch wenn in einem einzelnen Artikel von einem „Sichverpflichten“ der Bundesregierungen[1]) gesprochen wird, so kann daraus noch nicht auf ein obligatorisches Verhältnis der sich Verpflichtenden geschlossen werden. Aber gerade die wichtigsten Vorschriften, z. B. über Gesetzgebung, Militär-, Zoll- und Steuerwesen sind nicht in Vertragsform gekleidet, auch bedeutet die Übernahme vertraglicher Verpflichtungen in die Reichsverfassung, daß sie nicht mehr Vertragsrecht, sondern Verfassungsrecht geworden sind.[2]) Man darf überhaupt solchen Ausdrücken der Verfassung nicht zuviel rechtlichen Wert beimessen.

Doch positiv läßt sich aus der Reichsverfassung ein großer rechtlicher Einfluß der Zentralgewalt feststellen.

Vor allem hat das Reich eine Reichsgesetzgebung[3]) und zwei Organe dafür, Bundesrat und Reichstag. Die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des gesamten Volks.[4]) Der Reichstag ist also nicht eine Vertretung der Bundesstaaten, sondern eine Vertretung des deutschen Volks. Der Bundesrat ist Repräsentant der Staatsgewalt im Reiche; denn er besteht aus den Vertretern der Regierungen sämtlicher Bundesstaaten. Der Bundesrat ist nicht gemeinschaftliches Organ der Einzelstaaten, er ist nur Organ des Reiches.[5]) Seine Beschlüsse können nicht durch Austausch übereinstimmender Erklärungen der Bundesstaaten ersetzt werden. Ebensowenig kann ein Reichstagsbeschluß durch übereinstimmenden Beschluß der Einzellandtage ersetzt werden. Ein Reichsgesetz kann auch nicht dadurch aufgehoben werden, daß sämtliche Einzelstaaten seine Aufhebung beschließen, wenn nicht der Reichstag seine Einwilligung dazu gibt.[6])

Die Gesetzgebung des Reiches steht nach Art. 2 RV. über der der Bundesstaaten. Reichsrecht bricht Landesrecht. Art. 4 RV. zählt die einzelnen der Reichsgesetzgebung vorbehaltenen Wirkungsgebiete auf. Diese Gebiete sind so umfassend, daß dagegen die Kompetenz der Einzelstaaten unbedeutend ist. Laband[7]) sagt

---

[1]) z. B. Art. 42, ferner Art. 10, 35, 36, 37, 49.
[2]) Arndt, Staatsr. S. 42.
[3]) RV. Art. 5.
[4]) RV. Art. 29.
[5]) Arndt, Komm. z. RV. S. 110.
[6]) Laband a. a. O. S. 85.
[7]) a. a. O. S. 86.

daher, daß es fast keine Seite im staatlichen Leben der Bundesglieder geben kann, die nicht direkt oder indirekt von dieser Kompetenz betroffen würde. Schon die Rechte des Reiches, die sich aus Art. 2 und Art. 4 herleiten, genügen, um die Auffassung als unhaltbar erscheinen zu lassen, daß zwischen den Einzelstaaten nur ein Vertragsverhältnis bestehe. Jedes Gesellschaftsverhältnis hat die Erreichung bestimmter begrenzter Zwecke zum Ziel. Diese Zwecke können eine große Tragweite haben, aber sie sind doch immer klein im Verhältnis zu den Lebensaufgaben des Staates. Wenn der Staat aber den größten Teil seiner Funktionen einem übergeordneten Ganzen abtritt, wenn er in dieser Funktion von einem anderen höheren Willen abhängig wird, wenn dieser höhere Wille sich gegen den Einzelstaat durchsetzen kann, so kann man unmöglich annehmeu, daß der Einzelstaat die Absicht hatte, ein neues vertragsmäßiges Rechtsverhältnis einzugehen. Dann hat er eine capitis deminutio erlitten, er ist nicht mehr souverän. Doch aus der Überordnung des Reiches über die Einzelstaaten kann man noch nicht, wie Rosin[1]) es tut, den Schluß ziehen, daß das Reich souverän ist; denn die Kompetenz des Reiches ist noch nicht allumfassend, solange die Einzelstaaten auch noch Kompetenzen haben, die ihnen nicht entzogen werden können. Allumfassend ist die Gewalt des Reiches erst, wenn ihr wenigstens im Prinzip jede Kompetenz zusteht.

So kommt als zweites Moment, welches die Souveränität des Reiches vollendet, das Recht der Kompetenzerweiterung aus Art. 78 RV. hinzu. Dieser Artikel bestimmt: Veränderungen der Verfassungen erfolgen im Wege der Gesetzgebung. In einer Beziehung ist das Zustandekommen einer Verfassungsänderung erschwert, insofern, als im Bundesrat eine Minorität von 14 Stimmen eine Verfassungsänderung zu Fall bringen kann. Politisch ist das von großer Wichtigkeit, rechtlich kommt es nur darauf an, daß das Reich mit seinen Organen selbst eine Änderung der Verfassung vornehmen kann, ohne auf die Einstimmigkeit der Einzelstaaten angewiesen zu sein.

Im Prinzip steht somit dem Reiche die volle Kompetenz zu. Es kann auf dem Wege der Gesetzgebung seine Rechte aus Art. 4 RV. unbeschränkt erweitern; es ist dazu kein neuer Verfassungs-

---

[1]) a. a. O. S. 271.

vertrag notwendig.[1]) Auch Seydel hat in der zweiten Auflage seines Kommentars zur Reichsverfassungsurkunde für das Deutsche Reich[2]) die Ansicht, daß die Eingangsworte der Verfassung der Kompetenz-Kompetenz entgegenstehen, aufgegeben. Nur freiwillig hat das Reich im Art. 78 Abs. 2 auf Ausdehnung seiner Kompetenz auf die sogen. Reservatrechte einiger Einzelstaaten, zu denen besonders Bayern gehört, verzichtet. Diese können nur unter Zustimmung der berechtigten Einzelstaaten in den Machtbereich des Reiches kommen, dadurch wird die Allmacht des Reiches zwar durchbrochen, aber das Prinzip der allumfassenden Kompetenz bleibt bestehen.

Aus einigen Artikeln der Reichsverfassung ergibt sich die Nichtsouveränität der Einzelstaaten. In Art. 17 heißt es, der Kaiser habe die Ausführung der Gesetze zu überwachen. Das bezieht sich nicht nur auf die Vollziehungsorgane des Reiches, sondern auch auf die der Einzelstaaten. In Art. 19 heißt es, daß die Glieder im Wege der Exekution angehalten werden können, ihre Bundespflichten zu erfüllen. Die Exekution wird vom Bundesrat beschlossen und vom Kaiser vollstreckt. Art. 19 der Verfassung des Norddeutschen Bundes hatte noch einen zweiten Absatz, der besagte, daß die Exekution bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden könne. Dieser Satz fehlt in der Reichsverfassung. Er ist jedoch nur aus Gründen internationaler Konvenienz weggelassen worden[3]) und eine Sequestration wäre, da in der Reichsverfassung nichts darüber bestimmt ist, noch heute zulässig.

Eine Kriegserklärung erfolgt nur durch den Kaiser im Namen des Reichs. Der Kaiser muß nach Art. 11 RV. die Zustimmung des Bundesrats einholen. Diese Kriegserklärung müssen die Einzelstaaten gegen sich gelten lassen. Sie haben auch nicht das Recht, selbständig einen Krieg zu beginnen. Diese Rechte des Reichs den Einzelstaaten gegenüber sind ein Zeichen für die Nichtsouveränität der letzteren; denn nichtsouverän ist jede Persönlichkeit, welche durch einen fremden Willen aus dessen eigener Macht bestimmt werden kann.[4])

Andererseits können wir den Einzelstaaten, wenn sie auch nichtsouverän sind, den Staatscharakter nicht absprechen; denn sie haben

---

[1]) Arndt, Komm. S. 60.

[2]) a. a. O. S. 33.

[3]) Rede des Staatsministers Delbrück in Stenogr. Ber. 1870 S. 70.

[4]) Rosin a. a. O. S. 270.

eigene Herrschaftsgewalt. Die Einzelstaaten sind älter als das Reich und waren früher souveräne Einheitsstaaten. Sie sind auch nicht mit Gründung des Reiches untergegangen und von diesem wieder neu konstituiert. Diese Ansicht von Zorn haben wir schon oben erörtert. Die Einzelstaaten haben vielmehr auf den Rechtsgebieten, die sich das Reich nicht in Art. 4 RV. vorbehalten hat, ein autonomes Herrschaftsrecht, das ihnen allerdings durch den Willen des Reiches im Wege der Kompetenzerweiterung entzogen werden kann. Aber einzelne süddeutsche Staaten haben Reservatrechte, die ihnen in den Novemberverträgen eingeräumt wurden, wie z. B. das Recht eigener Post, eigener Eisenbahnen, eigener Besteuerung des Bieres. Diese Rechte können den betreffenden Staaten nur mit ihrer Zustimmung entzogen werden. Trotzdem begründen diese Rechte allein noch nicht die Souveränität der berechtigten Staaten; wir kämen sonst zu einer dem Umfange nach beschränkten Kompetenz, und das würde dem Wesen der Souveränität widersprechen. Aber die Reservatrechte der süddeutschen Staaten sind Herrschaftsrechte, die ihren Inhabern die Staatseigenschaft sichern. Somit können wir das Reich auch nicht als pleonarchisch organisierten Einheitsstaat ansehen.

Ein aus Staaten zusammengesetzter Staat, der selbst souverän über die Gliedstaaten herrscht, der, um seine Kompetenz zu erweitern, nicht auf die Zustimmung der Einzelstaaten angewiesen ist, ist nach unseren Untersuchungen ein Bundesstaat. Da das Reich als Gesamtstaat Souveränität über Einzelstaaten, direkte Gesetzgebungsgewalt und Kompetenz-Kompetenz besitzt, ist es ein Bundesstaat.

C.

§ 16.

Im Deutschen Reich werden noch heute die Bundesfürsten Souveräne genannt. Das bedeutet aber nur eine persönliche Souveränität,[1]) deren Inhalt im wesentlichen die dem Fürsten zustehenden Ehrenrechte sind. Die souveräne Macht haben sie in ihrem Territorium verloren. Was sie an Staatsgewalt in ihrem Land aufgegeben haben, haben sie in den anderen Gliedstaaten gewonnen. Denn die Regierungen der Gliedstaaten sind an der Ausübung der Souveränität durch das Reich beteiligt, indem sie dessen Gesetzgebungs- und Verordnungsorgan, den Bundesrat bilden.

Der Bundesrat repräsentiert die souveräne Reichsgewalt, was Bismarck in den Worten ausgesprochen hat[2]: „Die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen". Und ferner[3]: „Innerhalb des Bundesrats findet die Souveränität einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck".

[1] Arndt, RV. S. 41 und Laband a. a. O. S. 193.

[2] Stenogr. Ber. d. deutschen Reichstages 1871 S. 299.

[3] Stenogr. Ber. d. deutschen Reichstages 1867 S. 388.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Ich wurde am 29. Dezember 1884 in Ornontowitz, Kreis Pleß, geboren. Den ersten Unterricht erhielt ich im Elternhause. Ich besuchte dann das Gymnasium in Gleiwitz und die Klosterschule Roßleben (Prov. Sachsen), die ich im Frühjahr 1903 mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Ich studierte dann die Rechte in Heidelberg, Breslau, Berlin und wieder in Breslau.

Am 11. Februar 1907 bestand ich die erste juristische Prüfung in Breslau.

Meiner Dienstpflicht genügte ich vom 1. Oktober 1904 bis 30. September 1905 beim Leib-Kürassier-Regiment Großer Kurfürst (Schles.) Nr. 1 in Breslau.

Ich bin zurzeit am Königlichen Amtsgericht Groß-Strehlitz als Referendar tätig.

Das examen rigorosum bestand ich am 4. Juli 1907.

Otto von Friedrich-Schroeter.